

**A identidade política internacional da União Europeia:**

**O caso do conflito israelo-palestiniano**

**Ana Isabel dos Santos Figueiredo Pinto**

**Tese de Doutoramento em Relações Internacionais**

**Especialização em Estudos Políticos de Área**

**Agosto de 2014**

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de  
Doutor em Relações Internacionais, especialidade em Estudos Políticos de Área,  
realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira

Apoio financeiro da FCT e do FSE no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio,  
através da atribuição da Bolsa de Doutoramento com a referência

SFRH/BD/61206/2009

*À Maria Inês*

## AGRADECIMENTOS

Elaborar uma tese de Doutoramento é, por natureza, um processo solitário. Porém, pouco na vida se alcança sem o apoio daqueles que estão à nossa volta. Concetualizar, investigar, escrever e concluir um Doutoramento não é exceção. Ao longo dos últimos cinco anos, muito tenho a agradecer àqueles que permaneceram ao meu lado, tiveram a paciência de me ouvir, de respeitar os meus silêncios, de me criticar e apoiar.

Desde logo, um agradecimento muito especial ao meu Orientador, o Professor Nuno Severiano Teixeira. Tive o privilégio de ser sua aluna durante a Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na FCSH-UNL e, mais tarde, conclui sob sua orientação o Mestrado em História das Relações Internacionais no ISCTE-IUL. Desde então tive a oportunidade de com ele partilhar diversas atividades académicas e profissionais, que em muito contribuíram para o trabalho que agora se apresenta. Entendo que um Professor não é apenas aquele que ensina conteúdos e divulga bibliografia; é também aquele que transmite conhecimentos, que contribui para a nossa formação enquanto discentes e seres humanos, que nos acompanha em todas as fases do processo de investigação, que nos critica e ajuda a criar novas oportunidades e perspetivas de análise, que nos ajuda a crescer e construir o nosso próprio caminho. Tudo isto aprendi com o Professor Severiano Teixeira, a quem agradeço os infundáveis debates, a paciência, a amizade, o reconhecimento e o respeito e capacidade de gerir as minhas ansiedades e angústias. É uma honra e enorme privilégio ter a oportunidade de trabalhar assim.

Em segundo lugar, um agradecimento às minhas instituições de acolhimento: a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) e ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL). A FCSH-UNL é, como tradicionalmente se designa, a minha *alma mater*. Aqui fiz a Licenciatura, tive a oportunidade de começar a lecionar e me inscrevi em Doutoramento, num seguimento natural do que percebi ser a minha atividade profissional de eleição: a docência. A todos os Professores, muito agradeço os conhecimentos, os debates e o respeito pela pluralidade de perspetivas, pilares fundamentais da produção de conhecimento. Ao Departamento de Estudos Políticos agradeço a compreensão e disponibilidade para

compatibilizar os deveres letivos com a produção de uma tese de Doutorado, nem sempre fáceis de conciliar.

O IPRI-UNL é a ‘minha’ Instituição, o meu ‘lar intelectual’, onde tive a oportunidade de desenvolver a minha investigação num ambiente de debate crítico ímpar e onde, mais do que colegas, tenho grandes amigos. Um agradecimento muito especial ao Dr. Carlos Gaspar, um verdadeiro exemplo profissional e um dos melhores *discussants* de trabalhos científicos que tive a oportunidade de conhecer. Agradeço também aos meus colegas e amigos, com quem partilhei tantas angústias e incertezas, sempre acolhida com enorme paciência e espírito de motivação. À Carmen Fonseca nunca poderei agradecer, devidamente, por tudo... Este é um caminho que trilhámos em conjunto.

A todas as Instituições com quem tive oportunidade de colaborar profissionalmente, agradeço o acolhimento e contributos indispensáveis que constituíram para a minha investigação. Em particular, ao Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, onde iniciei a minha atividade de investigação, e em especial ao Professor George Joffé, uma referência e exemplo; à Universidade de Tel Aviv, pelo acolhimento num primeiro período de investigação no terreno, em 2006; ao Projeto ‘Aliança das Civilizações’ da Organização das Nações Unidas e, mais recentemente, ao Instituto da Defesa Nacional, em particular ao seu Diretor, Major-General Vítor Rodrigues Viana.

Por fim, mas naturalmente não menos importante, um agradecimento aos meus amigos e à minha família, pilares inabaláveis da minha vida. Ao meu *inner circle* pela amizade, apoio, cuidado e generosidade – constituem a família que tive o privilégio de escolher. À minha família, a quem devo tudo aquilo que sou e sem o apoio dos quais não teria sido possível concluir esta tarefa. Mas, principalmente, um agradecimento e reconhecimento à minha Mãe; o meu exemplo, o meu porto de abrigo, a minha rede, a quem nunca poderei retribuir e agradecer na justa medida. Ao meu Pai, a saudade e a esperança de orgulho. À minha filha, tudo...

# **A IDENTIDADE EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA: O CASO DO CONFLITO ISRAELO-PALESTINIANO**

**ANA SANTOS PINTO**

## **RESUMO**

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia; identidade internacional; Política Externa; conflito israelo-palestiniano

Esta tese assenta no argumento que a União Europeia dispõe de uma identidade política internacional – entendida enquanto um conjunto de elementos que definem a política externa europeia e com os quais a comunidade política se identifica – que se constrói a partir da dinâmica estabelecida entre três dimensões fundamentais: dimensão normativa (princípios, valores e regras comuns); dimensão nacional (contributos próprios e dinâmicas de interação entre os Estados-membros); e dimensão institucional (dinâmicas de interação entre os diversos elementos que compõem o sistema político da UE). Considera-se que este processo de construção se desenvolve num contexto de instabilidade, decorrente das dinâmicas estabelecidas no seio e entre as três dimensões referidas, no qual se geram mecanismos de consensualização que permitem alcançar o denominador comum em que assenta a identidade internacional da UE. Estas dinâmicas ocorrem de forma cíclica, já que cada denominador comum alcançado constituirá um ponto de partida para a negociação de novas tensões em presença, decorrentes das constantes alterações ao nível interno – no projeto europeu – e ao nível externo, no sistema internacional.

Para a compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE propõe-se um modelo de análise que visa, por um lado, a identificação e interpretação das relações sistémicas estabelecidas entre os diversos elementos que contribuem para a formulação da identidade internacional da UE e, por outro, compreender o seu reflexo nos processos de decisão de política externa, de carácter geral – na política externa europeia – e particular – face a uma questão de política internacional concreta, neste caso o conflito israelo-palestiniano.

No que concerne à política externa europeia, considera-se que a construção do denominador comum se inicia com o próprio processo de integração europeia, em 1952 e consolida-se com a criação da Cooperação Política Europeia (CPE). Este denominador comum era constituído i) pela promoção de uma ‘unidade europeia’ assente num conjunto de princípios e valores partilhados; ii) pela afirmação de interesses comuns aos Estados-membros e iii) o desenvolvimento de mecanismos e procedimentos de cooperação, na dimensão económica e política. A identidade internacional da UE

evoluiu, culminando na formulação de um renovado denominador comum, conforme expresso no Tratado de Lisboa (2009).

No que concerne à identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano, esta tese argumenta que o denominador comum ao projeto europeu reflete os elementos gerais à política externa da União consubstanciando-se i) na defesa de uma estrutura de negociações multilateral, com primado ao papel da ONU, ii) na promoção de uma solução integrada que permita uma paz justa e duradoura no Médio Oriente, iii) na afirmação do princípio de que todas as comunidades da região possam viver em segurança, no seio de fronteiras estáveis e reconhecidas; iv) a defesa do direito à autodeterminação dos povos e, consequentemente, numa solução de ‘dois Estados’ e v) a afirmação do primado do direito internacional, que impede a anexação, pela violência, de territórios atribuídos a outras comunidades políticas. A expressão desta identidade internacional consubstancia-se através da participação da União no processo de paz israelo-palestiniano e no desenvolvimento de relações bilaterais com Israel e a Autoridade Palestiniana.

***THE EXTERNAL POLITICAL IDENTITY OF THE EUROPEAN UNION:  
THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT CASE STUDY***

**ANA SANTOS PINTO**

**ABSTRACT**

**KEYWORDS:** European Union; international identity; Foreign Policy; Israeli-Palestinian Conflict

This dissertation argues that the European Union is an actor endowed with political international identity. International political identity is the set of elements that both define foreign policy while also constituting the core values of the political community. In the case of the EU the international political identity is composed by the established dynamics between three fundamental dimensions: (1) the normative dimension (shared principles, values, and rules); (2) the national dimension (elements of interaction between the member-states); and (3) the institutional dimension (dynamics of interaction among the elements that comprise the EU political system).

This process of co-constitution develops in a context of instability caused by the dynamics among the three dimensions mentioned above. This instability is tamed by mechanisms design to reaching consensus that allows the attainment of a common denominator which in turn constitutes the basis of the European Union international identity. This mechanism goes through cyclical reproduction as each common denominator becomes the starting point to negotiate the following tensions generated by permanent adjustments in the European project (internal level) and by changes in the international system (external level).

To understand the process of international identity building in the European Union, this dissertation offers a model of analysis with a double goal. On the one hand it aims to identify and interpret the systemic relations established among the elements that concur for identity production and reproduction. On the other hand, it is meant to understand how identity building impacts in the general process of decision making in the foreign policy of the European Union and in what concerns concrete foreign policy decisions. The case study in this dissertation is the Israel-Palestinian conflict.

The process of international identity building of a common denominator in the European Union starts at the end of World War II with the European integration first steps and gets consolidated with the creation of the European Political Cooperation (EPC). The common denominator was then composed by 1) the promotion of a 'European unity' based on a set of shared values and principles; 2) the identification of the member-states common interests; and 3) the development of cooperation mechanisms and procedures at the political and economic levels. The EU identity



evolved culminating in a new common denominator codified in the Lisbon Treaty (2009).

In what concerns the Israel-Palestinian conflict, this dissertation argues that the common denominator of the European project is then applied in the general elements of the European foreign policy resulting in: 1) advocating a multilateral structure of negotiation prioritizing the United Nations role; 2) promoting an integrated solution for the conflict that will allow a fair and long lasting peace in the Middle East; 3) affirming the principle that all communities in the region should be able achieve security along the lines of stable and internationally recognized borders; 4) defending the right to self-determination of the peoples, that materializes in the 'two states' solution; and 5) affirming the primacy of the international law that forbids violent annexation of territory attributed to other political communities.

The expression of this international identity impacts the European Union participation in the Israel-Palestinian conflict and in the development of bilateral relations with both Israel and the Palestinian Authority.

# ÍNDICE

## **INTRODUÇÃO ..... 1**

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Definição do objeto de estudo ..... | 3  |
| Justificação epistemológica .....   | 6  |
| Estado da Arte e Problemática ..... | 9  |
| Justificação Metodológica .....     | 24 |
| Apresentação da Estrutura .....     | 33 |

## **PARTE I – IDENTIDADE POLÍTICA INTERNACIONAL DA UE: CONTRIBUTOS TEÓRICOS E MODELO DE ANÁLISE ..... 37**

### **1. Construção de identidades coletivas: contributos para a formação de uma identidade política internacional da UE ..... 43**

|  |    |
|--|----|
| Da identidade social à identidade política .....       | 44 |
| Da identidade social .....                             | 45 |
| Da identidade política .....                           | 50 |
| Dimensão internacional das identidades coletivas ..... | 57 |
| Importância das práticas discursivas .....             | 68 |
| Identidades em política externa .....                  | 73 |

### **2. A Política Externa da União Europeia: contributos para a compreensão identidade internacional da UE..... 83**

|   |     |
|---|-----|
| A União Europeia enquanto objeto político internacional: de regime a ator ..... | 85  |
| Dos regimes internacionais .....  | 86  |
| Da União Europeia enquanto ator internacional .....                             | 93  |
| Identidade internacional da União Europeia: contributos teóricos.....           | 109 |
| Da potência civil a normativa.....  | 116 |
| Análise de Política Externa: aplicação à União Europeia .....                   | 126 |
| Da racionalidade instrumental à racionalidade socialmente construída.....       | 131 |
| Da ‘análise de política externa’ transformada.....                              | 136 |

### **3. Identidade Internacional da UE: proposta de um modelo de análise..... 143**

|   |            |
|---|------------|
| <b>PARTE II – A POLÍTICA EXTERNA DA UE: QUE IDENTIDADE INTERNACIONAL? .....</b>         | <b>153</b> |
| <b>1. A construção do denominador comum .....</b>                                       | <b>157</b> |
| As origens da cooperação política .....   | 165        |
| Do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa .....                                      | 172        |
| Da cooperação económica à cooperação política .....                                     | 181        |
| A Cooperação Política Europeia .....  | 195        |
| Do Ato Único Europeu .....  | 205        |
| Do fim da Guerra Fria .....   | 209        |
| <b>2. A política externa da União Europeia.....</b>                                     | <b>217</b> |
| O Tratado de Maastricht .....   | 221        |
| Da dimensão externa das políticas comunitárias .....                                    | 229        |
| Da Política Externa e de Segurança Comum.....   | 234        |
| De Amesterdão a Nice .....  | 242        |
| Da Estratégia de Segurança Europeia .....   | 258        |
| O Tratado de Lisboa .....   | 265        |
| Da Ação Externa da União .....  | 276        |
| Da Política Externa e de Segurança Comum.....   | 283        |
| <b>3. A política externa da UE e a construção de uma identidade internacional .....</b> | <b>289</b> |
| Dos princípios e valores partilhados .....  | 293        |
| Da construção de um denominador comum .....   | 295        |
| Das dinâmicas do sistema político .....   | 299        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>PARTE III – A UE NO CONFLITO ISRAELO-PALESTINIANO: QUE IDENTIDADE INTERNACIONAL? .....</b> | <b>303</b> |
| <b>1. A construção de um denominador comum.....</b>   | <b>307</b> |
| As potências europeias e a construção do Estado de Israel.....                                | 308        |
| Do sionismo político à Declaração de Balfour.....   | 309        |
| Do nascimento do Estado de Israel .....   | 322        |
| O contexto da Guerra Fria .....   | 329        |
| Da crise do Suez.....   | 331        |
| Da Guerra dos Seis Dias às negociações de paz .....   | 333        |
| A Cooperação Política Europeia e o conflito israelo-palestiniano .....                        | 345        |
| Das origens do diálogo político.....  | 347        |
| Da Declaração de Veneza ao processo de Oslo .....   | 360        |
| <b>2. A política externa da UE e o conflito israelo-palestiniano .....</b>                    | <b>375</b> |
| A União Europeia e o processo de paz.....   | 376        |
| De Oslo a Camp David II.....  | 379        |
| Do Quarteto para a Paz.....   | 405        |
| O conflito israelo-palestiniano no contexto das relações externas da UE.....                  | 438        |
| Da Parceria Euro-Mediterrânica à União para o Mediterrâneo.....                               | 440        |
| Das relações bilaterais .....   | 464        |
| <b>3. A identidade internacional da UE e o conflito israelo-palestiniano .....</b>            | <b>489</b> |
| Dos princípios e valores partilhados .....  | 493        |
| Da construção de um denominador comum .....   | 496        |
| Das dinâmicas do sistema político .....   | 498        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>503</b> |
| <b>FONTES E BIBLIOGRAFIA.....</b>   | <b>539</b> |

## INTRODUÇÃO

“Pode ser que o futuro da ‘ideia de Europa’, a haver algum, dependa menos de um banco central e dos subsídios à agricultura, do investimento em tecnologia ou de taxas alfandegárias comuns, do que nos fazem crer. Pode ser que a OCDE ou a OTAN, a maior extensão do Euro ou das burocracias parlamentares segundo o modelo do Luxemburgo não constituam a dinâmica primordial da visão europeia. Ou se, efetivamente, o forem, essa visão dificilmente seja capaz de empolgar a alma humana.”

(Steiner, 2004 : 48)

Refletir sobre a identidade política internacional da União Europeia (UE) num momento em que o processo de integração vive uma das maiores crises da sua história constitui, sem dúvida, um enorme desafio. Desde logo, porque o conceito de *identidade*, profundamente discutido e sem uma definição consensual circunscrita, quando aplicado a uma entidade coletiva pressupõe um sentimento de pertença a algo comum e partilhado pelos seus membros. Desta partilha poderá resultar a promoção de vínculos de mútuo reconhecimento e solidariedade que levarão ao reforço dos laços de união e, portanto, a um reforço da identidade comum. Este ciclo, assente também na valorização de memórias e experiências partilhadas, parece estar, no caso presente da União Europeia, também em crise. Esta é uma crise de natureza primariamente endógena, à que acresce – e da qual decorre – a de carácter financeiro, económico e, mais importante, de natureza política, que tem, naturalmente, importantes consequências nas relações externas da União. Trata-se, no limite, de assegurar a viabilidade do projeto europeu, tal como hoje o conhecemos, sustentado num conjunto de princípios e valores comuns em que assenta o que podemos considerar ser a ‘identidade europeia’.

A presente investigação não tem a ambição de analisar o conceito de ‘identidade europeia’ na sua dimensão mais inclusiva, mas sim o processo de construção e projeção do que se considera a ‘identidade política internacional’ da UE, enquanto ator do sistema internacional. Trata-se, no essencial, de propor um modelo de análise que permita a identificação e compreensão dos elementos que compõem a identidade política internacional da União – aqui entendida como um conjunto de elementos que definem a política externa da UE, com as quais os Estados-Membros e as Instituições

que a constituem se identificam –, incluindo os fatores que promovem e condicionam a existência de uma narrativa e ação externa partilhada pelos membros da União Europeia. Trata-se, portanto, de uma análise sectorial de um conceito mais vasto a que se tem designado, genericamente, de ‘identidade europeia’.

Procurando integrar a definição de um quadro concetual, de matriz sociológica e sustentado na construção de uma identidade coletiva, com os instrumentos de análise de política externa, aplicados à União Europeia, propõe-se a verificação do modelo elaborado através de duas dimensões complementares: a aplicação geral ao processo de construção da política externa europeia<sup>1</sup>; e a aplicação particular a um estudo de caso, tendo-se, para tal, elegido a posição da UE face ao conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz. O objetivo central desta investigação é contribuir para uma melhor compreensão da relação entre a formulação concetual da identidade política internacional da União Europeia e a sua aplicação face à narrativa e ação política externa.

Considera-se que a abordagem adotada, baseada na construção de ‘identidades coletivas’ em Relações Internacionais e na utilização de uma matriz teórica assente na Análise de Política Externa, permite uma análise assente ‘naquilo que existe’ e não no que desejaríamos que fosse a realidade do projeto europeu, contribuindo assim para o que se entende ser uma lacuna na literatura relativa à política externa na União Europeia.

---

<sup>1</sup> Vários autores (entre os quais Hill, 1992 e 1996; Carlsnaes e Smith, 1994 e White, 2004) debatem a

### ***Definição do objeto de estudo***

Mais de duas décadas após o estabelecimento da União Europeia e da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht a 2 de Novembro de 1993, pode argumentar-se que ainda não foi possível alcançar um consenso, na literatura teórica em Ciência Política e Relações Internacionais, sobre a existência de uma identidade política da União Europeia, na sua dimensão interna e externa.

A existência de uma identidade pressupõe a existência de um ator que a detenha. Apesar da sua configuração inovadora e ímpar no sistema internacional, a União Europeia é considerada um ator, mesmo que atípico, da comunidade internacional. Podemos defini-la como uma união de Estados soberanos, que resulta de um processo de integração complexo ao nível económico, social e político, e que desenvolve a sua ação através de uma intrincada estrutura com amplas capacidades legislativas e executivas. Na esfera externa, tem desenvolvido relações com Estados e Organizações Internacionais, ao nível bilateral e multilateral, em matérias comerciais, económicas e políticas. Assume-se, portanto, que a UE se constitui como um ator internacional.

Na senda de outros autores (cf. Egan, Nugent e Paterson, 2010), esta investigação analisa a União Europeia segundo uma perspetiva sistémica, já que se entende que a UE não consubstancia numa entidade una – à semelhança de um Estado – mas sim composta por conjunto de instituições e normas que foram criadas especificamente para este ator e são utilizadas para a produção de políticas comuns visando, designadamente, o mundo exterior. Ou seja, assume-se a União Europeia enquanto um ator multinível – no que concerne ao processo de decisão – e multidimensional – no que diz respeito à produção de normas e capacidade de ação política.

No que diz respeito à dimensão externa, é possível argumentar que o processo de integração europeia inclui, desde a sua génese, uma ambição de projeção para lá das suas fronteiras políticas. A criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951 com a assinatura do Tratado de Paris, torna claro o desejo de consolidação da paz e estabilidade no continente europeu, designadamente através da normalização das relações entre as potências continentais (França e a Alemanha), bem

como da promoção e consolidação de transições políticas de matriz democrática, da afirmação do primado da Lei e do desenvolvimento económico e social assente em economias de mercado. Estes objetivos ambiciosos não poderiam, porém, ser alcançados apenas com o envolvimento dos seis Estados fundadores do projeto europeu – Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e República Federal da Alemanha. Por esta razão, logo na década subsequente à assinatura dos Tratados de Roma, em 1957, foi dado início ao primeiro processo de alargamento do projeto de integração, com as candidaturas à adesão da Irlanda, Reino Unido e Dinamarca. Na decorrência de sucessivas vagas de alargamento, a União Europeia dispõe hoje de 28 Estados-Membros.

Tal como expresso no Tratado da União Europeia (TEU), no seu artigo 2º,

*“A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. (...)” (cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012)*

Estes valores, definidos enquanto “comuns aos Estados-Membros” (TUE, art.º 2), estão também presentes na política externa da União Europeia. Desde logo, porque o art.º 21 do TUE estabelece, no seu n.º1, que

*“A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.” (cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012)*

Perante a definição deste objetivo, consagrado no Tratado, de promoção “em todo o mundo” dos princípios fundadores da União, surge uma das questões que está na origem da presente investigação: *como é que a UE projeta estes princípios e valores através da sua ação externa?* Ou, dito de outra forma, *como é que estes se refletem e influenciam a ação externa da UE?*



Tendo por base este questionamento, a presente investigação pretende refletir sobre a existência de uma identidade de política internacional da União Europeia<sup>2</sup>, assente na partilha dos princípios e valores identificados, e respetivo impacto na ação externa da União, designadamente a forma como é interpretada e percecionada, interna e externamente, no quadro do processo de integração europeia. Para o cumprimento deste objetivo, propõe-se a criação de um modelo de análise que permita, por um lado, a identificação e interpretação das relações sistémicas estabelecidas entre os diversos elementos que contribuem para a formulação da identidade internacional da UE e, por outro, o seu reflexo nos processos de decisão de política externa, de carácter geral e particular.

Desde logo, afigura-se fundamental compreender a relação entre a formulação concetual de um modelo de compreensão da identidade internacional da União e a definição e execução das políticas e ações em matérias de política externa europeia. Para tal, considera-se a aplicação do modelo a momentos estruturantes do processo de construção de uma política externa comum (carácter geral) e à definição e aplicação de instrumentos de política externa a uma questão internacional concreta (carácter particular). Nesta última dimensão, elegeu-se a posição da União Europeia face ao conflito israelo-palestiniano, e respetivo processo de paz, como objeto de verificação. Importa salientar que se observará, apenas, a dimensão israelo-palestiniana e não israelo-árabe, tendo em conta que esta última inclui uma série de dinâmicas interestatais e regionais mais alargadas que, apesar de referidas em alguns momentos da investigação, por razão de delimitação do estudo foram consideradas em plano complementar e não central.

A escolha deste estudo de caso baseia-se na consideração que o Médio Oriente é, fora do continente europeu, uma das mais importantes áreas de ação externa da União, ocupando o conflito israelo-palestiniano um lugar central no quadro regional. O Médio Oriente, e em particular o conflito israelo-palestiniano, tem sido objeto de contínuo debate no quadro da política externa da União Europeia, desde a sua conceção – o que permite uma análise da evolução da narrativa e ação externa –, bem como tem constituído tema de destaque no quadro das relações transatlânticas – pelo que implica

---

<sup>2</sup> Tendo a presente investigação como objeto de estudo central a ‘identidade de política internacional’ da União Europeia, assente na circunscrição concetual já definida, por razões de simplificação esta passará doravante a ser designada por ‘identidade internacional’.

uma compreensão inclusiva das dinâmicas do sistema internacional. Neste contexto, foram definidos como atores em análise, ao nível interno, as instituições e Estados-membros da União Europeia, e ao nível externo, Israel e a Autoridade Palestiniana, sem prejuízo da inclusão, quando considerado relevante, do contributo de outros atores internacionais (cujo racional de escolha se baseia na relevância e papel que desempenham no conflito e respetivo processo de paz).

O período de análise central à presente investigação situa-se desde a assinatura do Tratado da União Europeia, em 1992, que cria a Política Externa de Segurança Comum – e que coincide com um importante momento de impulso do processo de paz israelo-palestiniano, em 1993, com os Acordos de Oslo – até à assinatura do Tratado de Lisboa, em 2009<sup>3</sup>, ano que no Médio Oriente fica marcado pelo conflito militar em Gaza.

### ***Justificação epistemológica***

A presente investigação recorrerá a um enquadramento concetual multidisciplinar decorre do que se considera ser a matriz epistemológica das Relações Internacionais. Embora a consagração das Relações Internacionais enquanto ciência autónoma não seja consensual na comunidade nas Ciências Sociais<sup>4</sup>, na qual se insere, a presente investigação desenvolve-se no pressuposto de que tal se verifica. Isto porque se considera que, ao longo das últimas décadas, se tem procurado desenvolver um corpo de conhecimento científico em Relações Internacionais, concetualmente credível e independente. Porém, considera-se também que as Relações Internacionais se encontram profundamente relacionadas com outros campos das Ciências Sociais –

---

<sup>3</sup> As consequências da aplicação do novo normativo decorrente da entrada em vigor do Tratado de Lisboa não serão possíveis de avaliar, na presente investigação, tendo em conta que a sua implementação, ainda em curso, impede o necessário distanciamento analítico.

<sup>4</sup> Sobre este debate consultar, por exemplo, Waeber (1998b) ou Wight (2012). Note-se que a controvérsia sobre a autonomia científica das Relações Internacionais está, de alguma forma, relacionada com a disputa sobre as origens e fronteiras deste campo científico e, portanto, sobre uma autoridade própria perante o objeto de estudo a que se destina, designadamente a política internacional. Tal como identifica Schmidt (2012 : 6), os antecedentes das Relações Internacionais enquanto campo científico incluem, entre outros, o Direito Internacional, a História Diplomática, a Filosofia Moral, a Geografia e a Antropologia. Já Quincy Wright, na obra *The Study of International Relations* (1955), identificou oito disciplinas base (*root disciplines*) e seis disciplinas com ‘perspetivas sobre o mundo’ (*world point of view*) que contribuíram para o desenvolvimento das Relações Internacionais. As disciplinas base identificadas seriam: Direito Internacional; História Diplomática; Ciências Militares; Política Internacional; Organizações Internacionais; Comércio Internacional; Governo Colonial e Conduta nas Relações Internacionais; as disciplinas com ‘perspetiva sobre o mundo’ seriam a Geografia; História Mundial; Psicologia; Sociologia; Línguas e Biologia.

como a História, a Sociologia, Economia ou a Ciência Política –, designadamente pelo contributo de correntes teóricas e partilha de instrumentos metodológicos.

O desenvolvimento das Relações Internacionais, enquanto disciplina científica, pode ser organizado através do que na literatura se tem designado por ‘Grandes Debates’. Desde logo, o debate entre idealistas e realistas, por um lado, e o debate entre racionalistas e reflexivistas, por outro<sup>5</sup>. A identificação destes ‘Grandes Debates’ é relevante para a presente investigação já que a abordagem adotada se insere no debate entre racionalistas e reflexivistas. Adotando a conceitualização defendida por Keohane (1988 : 160-161), as perspetivas racionalistas aceitam o que o autor designou por ‘conceção substantiva da realidade’<sup>6</sup>. Ou seja, o comportamento de um determinado ator pode ser considerado racional desde que possa ser julgado, objetivamente, como o que melhor se adapta à situação. Já as perspetivas de matriz reflexivista, interpretando o mesmo autor, são aquelas que assumem uma abordagem sociológica ao estudo das instituições e destacam o papel das forças sociais, bem como o impacto das práticas culturais, normas e valores que não derivam, primariamente, de um cálculo de interesses. Na verdade, ao confrontar estas duas abordagens estamos perante uma diferença ontológica significativa que, naturalmente, se reflete nas opções epistemológicas e metodológicas a adotar. Na base da presente investigação, privilegia-se a perspetiva reflexivista na análise do objeto de estudo definido: a identidade internacional da UE.

Importa salientar, tal como defende Wight (2012 : 39), que a distinção entre racionalistas e reflexivistas, adotada por Keohane e acima referida, pode ser melhor entendida pelo facto de os racionalistas concentrarem a sua atenção em como as instituições funcionam, enquanto os reflexivistas centram a análise na compreensão de como as instituições aparecem, como se mantêm e como variam em contextos culturais e históricos distintos. Este argumento contribui para a opção adotada na presente investigação.

---

<sup>5</sup> São vários os autores que elaboram conceitualmente sobre os ‘Grandes Debates’ no quadro das Relações Internacionais, entre os quais se destacam Banks (1986), Katzenstein et al (1999), Keohane, (1989), Lijphart (1974a), Maghroori (1982) e Mitchell (1980.)

<sup>6</sup> Ao longo da presente investigação optou-se pela tradução para português, pela autora, de citações e expressões em língua estrangeira, utilizadas nas obras originais consultadas. Nos casos considerados relevantes, serão colocados entre parêntesis as expressões originais.

Assim, ao refletirmos sobre a identidade internacional da UE, tal como aconteceria em qualquer reflexão de natureza identitária, é possível considerar duas perspetivas de análise essenciais: a perspetiva racional-materialista, que assume a identidade como um dado adquirido e mais ou menos permanente; e perspetiva reflexiva-construtivista, que assume a identidade como um processo dinâmico e mutável.

De acordo com Browning (2008 : 9), o discurso racional-materialista – que defende que os Estados e os seus decisores são atores racionais, que respondem a alterações estruturais no ambiente que os rodeia por forma a maximizar os seus interesses pré-definidos – tem ocupado um papel central nas principais escolas de pensamento que analisam a política internacional. Segundo o mesmo autor, as perspetivas tradicionais de análise das Relações Internacionais, como o Realismo, não têm demonstrado maior preocupação com a questão da identidade, já que a assumem como ‘ahistórica’ e adquirida, pelo que não existiria a necessidade de analisar como surge, se transforma e influencia a política externa dos atores, designadamente o Estado. Ou seja, de acordo com esta perspetiva, a identidade – tal como os interesses – é extraída do seu contexto histórico e social, sendo encarada como exógena e atribuível, de forma uniforme, a todos os atores relevantes do sistema internacional.

Já na abordagem reflexiva-construtivista, tornar as identidades – e interesses – um fator exógeno é problemático, uma vez que desvaloriza o facto de a realidade social ser, primariamente, um domínio da interação social, sendo por isso construída através de práticas sociais. Isto significa que as identidades não poderiam ser encaradas como exógenas ou fixas, mas sim enquanto endógenas e quadros intersubjetivos da realidade (Browning, 2008 : 21).

Assim, de acordo com o mesmo autor se considerarmos que os princípios e valores, por si só, não definem a identidade política, seja dos cidadãos (enquanto indivíduos) seja da comunidade política (enquanto categoria ou grupo), e que estes têm de ser interpretados e ‘traduzidos’ para o léxico particular de cada comunidade, tendo em conta o seu enquadramento histórico e cultural específico, então as identidades não podem ser assumidas como fixas ou ‘ahistóricas’, mas sim instáveis e sustentadas numa necessidade constante de reafirmação e reconstrução, tendo em conta a interpretação que cada comunidade política delas faz num momento particular. É esta premissa que

seguimos nesta investigação seguindo, assim, uma perspectiva construtivista e reflexivista do conceito de identidade.

### ***Estado da Arte e Problemática***

A presente investigação parte da premissa que existe uma identidade política internacional da União Europeia, que esta decorre de um processo de construção contínuo, paralelo e complementar ao processo de integração europeia. Como tal, partilha o argumento de Alexander Wendt (1994), segundo o qual a União Europeia representa um exemplo de formação de ‘identidade coletiva’ em Relações Internacionais, já que se considera que os Estados-Membros começam a encarar-se não como ‘o Outro’ mas como parte de um mesmo grupo. Um grupo que inclui cidadãos e instituições, com a tarefa de sintetizar e promover um conjunto de princípios e valores comuns à comunidade política que sustenta a União Europeia. Dito de outra forma, um grupo que aspira à construção de uma identidade política europeia comum.

A questão da definição de uma *identidade política europeia*, central face à problematização que sustenta a esta investigação, pode ser analisada sob uma perspectiva interna – isto é, no que concerne à União Europeia enquanto comunidade política –, bem como sob uma perspectiva externa – ou seja, analisando a identidade política da UE no contexto do sistema internacional. A presente investigação centra-se na dimensão externa. Porém, em ambos os casos, o conceito de identidade política assume uma importância fundamental.

No sentido de clarificar a conceitualização do conceito, recorreremos ao contributo de Cerutti, que argumenta que a “identidade política é, primeiro, um conjunto de valores políticos e sociais que reconhecemos como nossos, ou cuja partilha dos quais nos faz sentir como ‘nós’, como um grupo ou entidade política” (Cerutti, 2003: 27). Este autor, que analisa, especificamente, a aplicação do conceito de identidade política ao contexto da União Europeia, considera que a identidade política não depende apenas da existência *estruturas* comuns, mas também de *conteúdos* partilhados, sublinhando que no centro da questão identitária reside a relação com a *legitimidade*.

No que diz respeito às *estruturas*, Cerutti (2003) considera que, tal como acontece em qualquer comunidade política, a partilha de princípios e valores deve assentar na existência instituições comuns, caso contrário a identificação dos seus

membros permanecerá, na melhor das hipóteses, como um fenómeno social pouco solidificado. Neste sentido, é premente questionar *qual o papel que as instituições da UE assumem na construção de uma identidade política europeia*, seja na sua dimensão interna ou externa, em particular no que concerne ao processo de identificação e definição dos princípios e valores comuns à comunidade política que as sustenta, bem como dos instrumentos adequados à sua consolidação e projeção.

Já no que diz respeito aos *conteúdos* – isto é os princípios e valores constitutivos de cada identidade política particular e que pretendemos identificar, ao longo desta investigação, para o caso da União Europeia –, Cerutti (2003) considera que estes podem ter uma base universal, ou seja, estarem presentes em diversas comunidades políticas independentemente da cultura que as sustenta. Porém, existirá uma relação particular entre os conteúdos definidos e a comunidade política identificada. Esta relação decorre da interpretação e debate internos em torno de cada um dos conceitos em que assentam estes princípios e valores constitutivos, e que dão origem a atitudes e argumentos próprios à comunidade política, sensíveis à influência cultural de cada uma das comunidades, sejam de carácter local, nacional ou transnacional. Esta questão é particularmente importante no caso da União Europeia, onde a diversidade das sub-comunidades políticas – correspondentes às que compõem os Estados-Membros – determina a necessidade de compatibilização de tensões, por forma a criar conteúdos que sejam, efetivamente, partilhados. Neste sentido, consideramos fundamental questionar duas dimensões em particular: por um lado, *o contributo das instituições europeias, no processo de identificação, definição e compatibilização dos conteúdos* que sustentam estes princípios e valores constitutivos da comunidade política em que assenta a UE; por outro lado, *o papel dos Estados-Membros*, enquanto representantes das comunidades políticas nacionais, com interpretações próprias decorrentes da sua construção histórica e cultural, e com uma posição privilegiada em matéria de compatibilização face à presença nas instituições europeias, em particular no Conselho Europeu e no Conselho da UE. Neste contexto, recorreremos à reflexão de Wodak (2007: 72) para salientar que um dos principais desafios que se colocam aos decisores europeus é, precisamente, a promoção de uma reorganização, legitimação e representação comum de uma União Europeia cada vez mais alargada e diversa, fundada num conjunto de valores, pré-existentes ou adaptados, por forma a promover a coesão e permitir uma legitimação específica e reconhecida pela comunidade política que sustenta a UE.

Finalmente, no que diz respeito à importância da *legitimidade*, Cerutti considera que o reconhecimento de uma narrativa específica de identidade política constitui, por um lado, um processo interno – a decorrer no seio da comunidade política que partilha um conjunto de princípios e valores – mas também um processo externo, face aos ‘Outros’ que têm de “lidar com a nossa imagem enquanto refletida através dos seus próprios olhos” (Cerutti, 2003: 27). Esta última dimensão assume particular importância no que diz respeito à aplicação do conceito de identidade política à ação externa de um ator. Considera-se, por isso, fundamental questionar *em que dimensão as percepções externas à União Europeia* – designadamente dos atores do sistema internacional com os quais interage – *influenciam a identidade política internacional da UE*.

Ainda no que concerne à questão da legitimidade, é importante salientar que, na base do problema de investigação aqui apresentado, está a relação deste conceito com a identidade internacional da UE, seja ao nível interno ou externo. É possível argumentar que existe uma tensão significativa entre os princípios e valores em que se considera assentar a identidade da União e a sua capacidade de ação na cena internacional. Esta tensão existe, por um lado, na necessidade de conciliar os interesses na UE, como um todo, e os interesses de cada um dos seus Estados-Membros – que mantêm as suas políticas externas nacionais em paralelo com o desenvolvimento da política externa europeia. Por outro lado, esta tensão decorre também dos constrangimentos impostos pelo próprio contexto internacional, e a necessidade de promover estabilidade e segurança regional, que nem sempre é consistente com a promoção dos princípios e valores defendidos. Todos estes aspetos, contribuem para a problematização do problema da legitimidade, ao qual acrescem as percepções dos atores externos face ao papel internacional da União. É neste sentido que se considera que a presente investigação deve incluir a compreensão da identidade política internacional da União Europeia numa dimensão interna – enquanto processo endógeno à comunidade política que a sustenta e que partilha os mesmos princípios e valores – e numa dimensão externa, já que também se dirige ‘Outros’, aqui entendidos como externos à União.

Porém, e como acontece de uma forma geral nos debates teóricos em Relações Internacionais, a literatura sobre a identidade externa da União Europeia não é consensual, revelando duas grandes tendências: por um lado, pode considerar-se que a aplicação do conceito de identidade internacional à União Europeia é pouco precisa, já que os conceitos desenvolvidos na literatura, destinados a outros atores internacionais,

designadamente os Estados, têm uma aplicação limitada – ou mesmo incorreta – face a um ator com as características da UE; por outro lado, pode considerar-se que têm sido desenvolvidas novas categorias conceptuais que permitem compreender a especificidade da União Europeia e analisar as suas capacidades enquanto ator internacional (Whitman, 1998 : 5). A presente investigação insere-se nesta segunda tendência. Contudo, considera-se relevante analisar os contributos das principais correntes teóricas identificadas, por forma a clarificar o debate, fundamental à problemática em que assenta a investigação.

Tal como já referido, a existência de uma identidade pressupõe a existência de um ator que a detenha. Neste sentido, quando analisamos o debate sobre a existência de uma identidade internacional da UE, uma das primeiras questões com as quais nos confrontamos é: *que tipo de ator internacional é a União Europeia?* A definição de uma categorização quanto à tipologia de ator tem sido, aliás, um dos principais tópicos de investigação no contexto da presença internacional da UE, nomeadamente através da identificação enquanto ‘potência civil’ (Cf. Duchêne, 1972; Teló, 2006) e/ou ‘potência normativa’ (Cf. Manners, 2002; Pace 2006), por oposição às conceções realistas de ator internacional enquanto potência *tout cour*.

Na elaboração de uma revisão da literatura sobre esta temática, considera-se fundamental analisar o contributo dos diversos quadros teóricos das Relações Internacionais para a presente investigação. Dada a pluralidade de abordagens na literatura, optou-se por uma tipologia geral das matrizes realista, liberal e construtivista<sup>7</sup>, por considerarmos mais útil à compreensão do objeto de análise escolhido.

No que diz respeito à abordagem realista, e tal como defende Schmidt (2012 : 9), existe atualmente uma variedade de ‘realismos’. Porém é possível identificar um conjunto de princípios gerais identificados com esta matriz teórica: i) o Estado soberano é o mais importante ator da política internacional; ii) o seu comportamento pode ser

---

<sup>7</sup> Ao contrário, por exemplo, de Whitman (1998 : 5-13) que se baseia numa tipologia assente no Realismo, Pluralismo e Estruturalismo. Esta tipologia decorre daquele que é considerado o ‘terceiro Grande Debate’ no desenvolvimento das Relações Internacionais enquanto ciência, designado como ‘Debate Interparadigmático’ (Cf. Banks, 1985; Maghooi, 1982; Olson e Groom, 1991; Waeber, 1996). Na base deste debate está a crítica ao Realismo assente no centralismo do Estado através da noção de independência, e não interdependência, na política internacional, que se baseava numa clara distinção entre ‘*high politics*’ (isto é, questões militares e de segurança) e ‘*low politics*’ (isto é, questões económicas, ambientais e direitos humanos).



explicado racionalmente; iii) os Estados são atores unitários, embora exista uma distinção entre política interna e política externa; iv) os Estados pretendem alcançar maior poder num contexto anárquico; e v) as questões da guerra e da paz são da maior importância.

De acordo com as diversas perspectivas de base realista, o sistema internacional é, desta forma, composto por Estados soberanos que agem com base em interesses próprios, egoístas, sem se sentirem compelidos à submissão a um conjunto de normas e valores pré-definidos. Significa isto que o Estado<sup>8</sup> é o ator central das Relações Internacionais, que age racionalmente e procura concretizar os seus interesses próprios num sistema caracterizado pela competição e o conflito. O sistema internacional é por isso, anárquico, o que significa que a ordem decorre de um equilíbrio de poderes e não da existência de uma autoridade comum (cf., entre outros, Mearsheimer, 2001). Dito de outra forma, o realismo político, aplicado às Relações Internacionais, considera que os principais imperativos do Estado decorrem da prossecução dos interesses nacionais e de uma política de poder (Donnelly, 2005 : 29).

Apesar das abordagens realistas considerarem que a existência de interesses comuns facilita a cooperação internacional, esta é limitada pela anarquia e pelo egoísmo dos Estados (Donnelly, 2005 : 45), já que estes, de acordo com a lógica realista, estarão mais preocupados com a ‘força relativa’ que detêm a cada momento, do que com ‘vantagem absoluta’ que possam vir a adquirir face aos seus adversários (Waltz, 1979 : 106). Por isso, alguns autores de base realista preferem a utilização do conceito ‘alinhamento’, em que os Estados desenvolvem relações de amizade ou hostilidade, percecionando-se enquanto aliados ou adversários (Donnelly, 2005 : 44).

No que concerne ao conceito de identidade, na sua dimensão externa, as correntes de matriz realista têm-no assumido, por um lado, enquanto elemento de unidade do Estado soberano (Reus-Smith, 1999 : 29) e, por outro, enquanto elemento distintivo de afirmação no sistema internacional – por exemplo, através da utilização de conceitos como ‘grande potência’, que para além das capacidades militares dispõe de capacidade de gestão do sistema internacional (Bull 1977; Simpson 2004), ou ‘poder revisionista’, conforme concetualizado por Schweller (1994, 1997), em que se procura

---

<sup>8</sup> Ou ‘Unidade’, de acordo com o realismo estruturalista de Waltz (1979).

fundir, numa mesma concetualização, elementos estruturais, motivacionais e identitários.

Com base nestas premissas, e face ao contributo para a presente investigação, podemos considerar que os autores de matriz realista não encaram a União Europeia como um ator internacional convencional. Desde logo, porque não detém as mesmas capacidades, definição de interesses e instrumentos de poder disponíveis aos Estados soberanos. Bull (1982 : 151), por exemplo, considera que a UE dificilmente se tornará um ator no sistema internacional a não ser que desenvolva uma identidade de defesa própria, distinta dos Estados Unidos da América. Por outro lado, e mesmo que esta identidade internacional pudesse ser criada de forma independente, poderia ser considerada mais como uma fraqueza do que como uma vantagem (Hoffman, 1995), precisamente porque não dispõe as mesmas capacidades, definição de interesses e instrumentos de poder dos Estados soberanos. O que significa que, de acordo com as perspetivas realistas, para a União Europeia se tornar um ator pleno no sistema internacional teria de se adaptar a um conjunto de características, que são particulares aos Estados soberanos, sob pena de negar a sua relevância internacional. Neste quadro, a UE não se ajustaria a uma definição particular de ator internacional por não dispor de capacidade para conduzir uma verdadeira política externa.

Tendo em consideração a investigação que aqui se pretende desenvolver, considera-se que este debate suscita uma questão metodológica fundamental: por um lado, e pela sua natureza intergovernamental, considera-se que a política externa da União Europeia não substitui as políticas externas dos Estados-Membros – ao contrário no que acontece noutras políticas sectoriais desenvolvidas pela UE, como as de natureza comunitária<sup>9</sup>; por outro lado, considera-se que os pressupostos apresentados no quadro

---

<sup>9</sup> As políticas de natureza comunitária correspondem às que compunham o designado ‘primeiro pilar’ das políticas europeias. Recorde-se que até às alterações promovidas pela aprovação e entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Tratado da União Europeia definia um modelo de organização das políticas desenvolvidas pela UE através de três pilares: Comunitário (primeiro pilar); Política Externa e de Segurança Comum (segundo pilar); e Justiça e Assuntos Internos (terceiro pilar). O pilar comunitário correspondia às políticas desenvolvidas pelas três Comunidades historicamente criadas pelos Tratados Europeus – a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – e funcionava, exclusivamente, através da aplicação do método comunitário ao processo de decisão. O método comunitário caracteriza-se pelo monopólio do direito de iniciativa da Comissão; pelo recurso geral à votação por maioria qualificada no Conselho da UE; pelo papel ativo do Parlamento Europeu (através de pareceres, propostas de alterações, etc.) e pela uniformidade de interpretação do direito comunitário assegurada pelo Tribunal de Justiça. Deve, porém, salientar-se que a aprovação e entrada em vigor das alterações promovidas pelo Tratado de Lisboa faz desaparecer esta estrutura de três pilares, promovendo um processo de decisão assente num procedimento

da teorização realista, porque assentes essencialmente no papel do Estado, não permitem uma compreensão plena das dinâmicas de um ator com as características da UE e, portanto, da sua política externa.

Estas duas características tornam, na verdade, a União Europeia um objeto de estudo particularmente interessante. Nesta investigação, e por forma a alcançar uma abordagem mais inclusiva, pretende-se problematizar o facto de a *política externa da UE se desenvolver em paralelo* – seja em complementaridade ou tensão – *com as políticas externas nos Estados-Membros* e de as *relações que se estabelecem entre as políticas externas nacionais e a formulação de uma política externa da UE serem, ou não, parte integrante do processo de construção de uma identidade política internacional da União*. Neste sentido, os instrumentos de análise disponibilizados pela perspetiva realista poderão contribuir para a compreensão do papel dos Estados-Membros enquanto componentes do processo de construção da identidade internacional da UE – designadamente no que concerne às tensões, manifestações de poder e interesses –, apesar de considerarmos que não permitem uma análise inclusiva de todos os componentes em presença no referido processo.

Já no que concerne à perspetiva liberal, aplicada às Relações Internacionais, um dos seus principais contributos para o presente problema de investigação consiste, tal como sintetiza Burchill (2005 : 55), na afirmação dos valores da liberdade política, democracia e garantia constitucional de direitos, liberdades e igualdade dos cidadãos perante a Lei – todos eles presentes no quadro normativo matricial que sustenta o projeto europeu e que, tal como definido nos Tratados, este pretende projetar na arena internacional. Para além disso, a corrente liberal defende que a competição entre indivíduos, no seio da sociedade civil, e a aplicação do liberalismo de mercado constituem instrumentos fundamentais para a promoção do bem-estar da sociedade, princípios que também podemos considerar presentes no sistema de valores defendido pela União Europeia. Finalmente, a influência do liberalismo económico, e em

---

de direito comum designado por “processo legislativo ordinário” (procedimento de co-decisão, entre o Conselho da UE e o Parlamento Europeu). Contudo, a Política Externa e de Segurança Comum, bem como algumas matérias relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, mantêm um processo decisório de natureza intergovernamental, ou seja, em que o direito de iniciativa da Comissão é partilhado com os Estados-Membros, ou limitado a domínios específicos; em que existe um recurso generalizado à decisão por unanimidade no Conselho da UE; em que o papel do Parlamento Europeu tem um carácter consultivo e o Tribunal de Justiça dispõe de competências limitadas.

particular da teoria da interdependência e do institucionalismo liberal, revelam-se de particular importância para a compreensão do processo de integração europeia.

Em matéria de princípios e valores, o liberalismo político assenta na convicção de que o potencial de utilização da razão humana potencia a busca pelo progresso e bem-estar que, no limite, levaria à eliminação da guerra (Gardner 1990 : 23–39; Hoffmann 1995 : 159–77; Zacher e Matthew 1995 : 107–50; Burchill, 2005 : 58).

Seguindo a interpretação de Doyle (1986), numa reafirmação do argumento kantiano da ‘federação pacífica’ ou ‘união pacífica’, as democracias liberais, devido ao facto de assentarem em ordens políticas legítimas, baseadas em princípios e instituições democráticas, são as únicas que dispõem de capacidade, e vontade, para estabelecer relações pacíficas entre si. O reconhecimento partilhado de valores comuns – como o compromisso para com o Estado de Direito, os direitos individuais e a igualdade perante a Lei, e o governo representativo baseado no consentimento popular – implica que as democracias liberais revelem pouco interesse em entrar em conflito entre si, já que não dispõem de base de sustentação para contestar a legitimidade dos outros que partilham os mesmos valores, privilegiando os mecanismos de cooperação, compromisso e resolução de conflitos. Neste sentido, constroem uma ‘paz própria’, que não significa, obrigatoriamente, não entrar em guerra com estados não democráticos (Doyle 1986 : 1161; Fukuyama 1992 : xx; Burchill, 2005 : 60). Ou seja, de acordo com esta perspetiva, quanto mais alargada for esta área de ‘paz democrática’, de preferência à escala global, menor será a probabilidade de eclodirem conflitos no sistema internacional. Este pressuposto assume particular relevância na presente investigação, já que se considera que o quadro de princípios e valores que sustentam a identidade política internacional da União Europeia, e respetiva política externa, refletem a concetualização liberal acima descrita.

Para além desta dimensão normativa, considera-se importante salientar o contributo da teoria da interdependência à luz do presente problema de investigação. Desde logo, porque este quadro concetual está na base da compreensão dos processos de integração regional, assentes em dois conceitos fundamentais: livre comércio e remoção de barreiras alfandegárias.

Vários autores, como Burchill (2005 : 64), consideram que o processo de integração económica regional na Europa foi baseado na convicção de que a existência de uma cooperação económica e interesses comerciais comuns levaria à redução da conflitualidade no continente europeu. Isto porque a criação de laços de interdependência económica e comercial entre os Estados levaria a que, para garantia dos seus interesses próprios e de acordo com um processo de escolha racional, fossem privilegiados os instrumentos de cooperação e não de conflito. Este é, argumenta-se, um elemento central do processo de integração europeia. E, no quadro da presente investigação, é possível questionar o contributo desta abordagem para a construção da identidade internacional da UE face aos seus parceiros internacionais, numa lógica de relações externas. Dito de outra forma, *de que modo é que o estabelecimento de relações de interdependência – de natureza política, económica e comercial – com parceiros externos poderá contribuir para a afirmação e consolidação de uma identidade internacional própria da UE*, seja através da promoção externa de um conjunto de princípios e valores que sustentam o projeto europeu, seja da adaptação da ação da União face às condicionantes do sistema internacional e perceções dos seus parceiros externos.

Ainda no quadro do contributo liberal, considera-se relevante salientar a concetualização do institucionalismo liberal, segundo o qual a adesão dos Estados a instituições internacionais amplia, de forma significativa, o seu conceito de ‘interesse próprio’, já que este tende a adaptar-se – e estender-se – face às crescentes possibilidades de cooperação internacional. Para além disso, o cumprimento das normas definidas no quadro destas organizações – dimensão normativa – tende a limitar uma prossecução estrita dos interesses nacionais, podendo significar, no limite, um condicionamento à afirmação da soberania do Estado (Keohane e Nye 1977). Também este contributo, atendendo à natureza e características do projeto de integração europeia, designadamente no que concerne à política externa da UE, se afigura de particular relevância para a esta investigação.

Finalmente, no quadro da revisão da literatura relativa às teorias das Relações Internacionais, considera-se essencial o contributo das abordagens de matriz construtivista<sup>10</sup>. Tal como defende Waeber (2002 : 21), e tendo em conta o objeto da presente investigação, “se pretendemos uma teoria que uma preocupação com a identidade, uma tentativa de fornecer uma teoria geral de política externa e um conceito de identidade que não seja fixo, podemos começar pelo construtivismo”. De acordo com esta perspetiva teórica, os interesses dos atores e os seus objetivos, na esfera nacional e internacional, dependem, em grande medida, das suas identidades e papéis sociais. Estes, por sua vez, são definidos através da interação social e não por processos de formulação de políticas com carácter exógeno (Wendt, 1995; 1999).

A conceção do construtivismo de Wendt, que aceita várias das proposições do Realismo (Schmidt, 2012 : 16), revela-se uma importante influência para a presente investigação, já que permite assumir o papel das ideias, normas e processos de formação da identidade, ao nível individual e coletivo, ao mesmo tempo que subscreve uma perspetiva realista do mundo – em particular no que concerne aos conceitos de interesses e poder. Acresce que, ao contrário de outros construtivistas, Wendt admite a possibilidade de os fatores materiais desempenharem um papel nas Relações Internacionais (Wight, 2012 : 39), dimensão que se considera de particular relevância face às interações no contexto internacional.

De acordo com os argumentos construtivistas face à formação de identidades coletivas, parte-se do pressuposto que através de um intenso processo de cooperação e institucionalização em política externa – processo através do qual são desenvolvidos padrões de comportamento partilhados – os Estados-Membros da União Europeia desenvolvem uma identidade comum, tornando-se cada vez mais orientados para a ação coletiva (Wendt, 1994 : 389-390). Porém, esta perspetiva não está isenta de críticas. Para autores como Allen (1996), esta ação coletiva não será possível sem a existência de uma ‘comunidade unificada’, sendo que esta estará ausente da União Europeia uma vez que a política externa está intrinsecamente ligada à noção de Estado enquanto “um conjunto unificado de interesses identificados por um Governo” (Allen, 1996 : 303). Ou seja, de acordo com esta abordagem, a política externa é a expressão dos interesses e da

---

<sup>10</sup> Entre os autores que tratam o Construtivismo aplicado às Relações Internacionais destacam-se Adler (1997), Guzzini (2000), Hopf (1998), Kratochwill (1989), Onuf (1989; 1998); Ruggie (1998), Vasquez (1997a) e Wendt (1987, 1995, 1999).

identidade de uma comunidade em particular, e até que a União Europeia constitua uma tal comunidade nunca será capaz de formular e implementar uma política externa legítima e efetiva (Egan, Nugent e Paterson, 2010 : 334).

Dos diversos contributos do Construtivismo para a compreensão das Relações Internacionais (cf., por exemplo, Hopf, 1998), muitos têm por base uma abordagem institucionalista segundo a qual os atores ajustam os seus papéis institucionais tendo em conta uma lógica do que é ‘adequado’ (March e Olsen, 1989). Assim, os atores comportam-se de acordo com o que consideram ser mais apropriado à sua interpretação do que são os seus papéis e identidades – ambos socialmente construídos –, mas também de acordo com um processo de socialização, tendo em conta que o grupo em que estão inseridos também contribui para a definição do que é ‘adequado’.

Esta ‘lógica de adequação’ do comportamento dos atores parece encaixar no argumento segundo o qual a coordenação entre Estados na esfera internacional é um resultado – ou um hábito – e não uma ação baseada em cálculos racionais de utilidade (Sjursen, 2004). Podemos, contudo, considerar que, numa lógica de socialização, um dos incentivos mais importantes para a promoção de decisões coletivas no quadro da política externa da União Europeia é a “institucionalização progressiva de processos comunicativos” orientada para a ideia de “aprender fazendo, através de uma adaptação criativa e gradual” (Smith, 2004 : 101).

De acordo com Smith (2004), esta institucionalização de processos comunicativos leva à transição de uma racionalidade instrumental, baseada em posições nacionais pré-determinadas – o que significaria que os atores têm interesses e identidades prévios à interação com outros atores –, para uma racionalidade socialmente construída, baseada em posições coletivas nas quais os interesses e identidades dos atores são formados através da interação.

Seguindo esta abordagem teórica, a União Europeia é um ator internacional cuja ação é determinada, primeiro, pelas características de todos e cada um dos seus membros – dada a existência de características identitárias nacionais, próprias – e, segundo, pelas características da própria União Europeia, que resultam de uma construção comum. Ambas contribuem, seguindo esta abordagem, para o desenvolvimento da identidade política internacional da União Europeia.

Finalmente, e no âmbito da discussão específica sobre a identidade internacional da União Europeia, existe o debate sobre a tipologia da UE enquanto ator internacional, identificado enquanto ‘potência normativa’, ‘civil’ ou potencialmente ‘hegemónica’, numa caracterização definida tendo em conta a forma de atuação e capacidade de influência política e económica que a UE dispõe face aos seus parceiros externos<sup>11</sup>.

O conceito de ‘potência normativa’ decorre da elaboração teórica protagonizada, inicialmente, por Manners (2000), consubstanciada na capacidade de um poder em definir o que é ‘normal’ das Relações Internacionais. O autor argumenta que a União Europeia representa num novo tipo de ‘poder’ no sistema internacional, que persegue objetivos normativos – entendidos enquanto opostos a ganhos materiais próprios – e fá-lo, predominantemente, através de instrumentos normativos – enquanto opostos a instrumentos, predominantemente, militares. Assim, o conceito de ‘potência normativa’, conforme aplicado por Manners à UE, inclui duas dimensões fundamentais: por um lado, o que a União defende e entende por valores fundamentais à organização do sistema internacional, designadamente a promoção da democracia, a defesa dos direitos humanos e o primado da Lei; por outro lado, a forma como a União pretende promover e garantir a aplicação desses mesmos valores, à escala regional e global, em particular através de organizações internacionais e da aplicação do Direito Internacional. Nesta última dimensão inclui, por exemplo, a aplicação dos mecanismos de sanções.

Na base desta concetualização de ‘potência normativa’, que privilegia os instrumentos não-militares, encontra-se a noção da União Europeia enquanto ‘potência civil’, conforme definida inicialmente por Duchêne (1972). Este conceito aplica-se, no essencial, a um ator que aplica primordialmente instrumentos não-militares na prossecução dos seus interesses e, através destes, procura resolver tensões à escala global. Este conceito pode ser, ainda, conotado com uma noção de superioridade moral característica a alguns atores internacionais (Wood, 2009 : 115)<sup>12</sup>. Porém, no quadro atual, em que a União Europeia já dispõe de algumas capacidades militares, o debate

---

<sup>11</sup> Uma revisão da literatura sobre este debate encontra-se, por exemplo, no artigo ‘The European Union: A Normative or Normal Power?’ (Wood, 2009).

<sup>12</sup> A mais reconhecida crítica a esta teorização pode ser encontrada no artigo ‘Civilian Power Europe: A Contradiction in terms?’ (Bull, 1982).



tem-se centrado no facto de a UE arriscar perder as suas características fundamentais enquanto ‘potência civil’, que a distinguiria de outros atores internacionais<sup>13</sup>.

É, ainda, com base na concetualização da UE enquanto ‘potência normativa’, acima descrita, que alguns autores consideram que a União Europeia tende a ser considerada uma ‘força do bem’ no panorama global, por promover as suas ações, essencialmente, através de mecanismos não-militares (Wood, 2009 : 113). Exemplo disso é a concetualização de Aggestam (2008) sobre a União Europeia enquanto ‘poder ético’, segundo a qual a ação externa da União é articulada através de um discurso de ética universal, que define a União Europeia como uma ‘força do bem’ e um ‘pacificador’ no mundo. A mesma linha de argumentação é seguida por Luccareli e Manners (2006 : 3), segundo os quais, ao nível institucional, os documentos e declarações oficiais, emitidos pelos Estados-Membros e instituições europeias ao longo das últimas décadas, definem a União europeia como um ator internacional com duas características distintivas: primeiro, a União pretende difundir um efeito estabilizador na política mundial contemporânea, que decorre da História da Europa, e dos princípios e valores que os seus Estados foram consolidando ao longo dos séculos; segundo, as relações externas da União Europeia são inspiradas por uma ‘ética de responsabilidade’ face aos atores com quem interage.

Ainda no quadro desta elaboração teórica, surge a noção de União Europeia enquanto *hegemon* (Diez, 2012). Diez argumenta que, ao contrário do que indicam alguns críticos, o conceito de ‘poder normativo’ não deprecia a importância de ‘poder’, pelo que pode ser considerado numa dimensão hegemónica. Recorde-se que, no quadro da resenha da literatura em Relações Internacionais sobre ‘poder hegemónico’, podemos considerar que existem diversos conceitos de hegemonia. Desde logo, uma noção clássica e neorrealista, que destaca o papel de um grande poder enquanto *hegemon* regional, que contribui para a definição das normas e instituições políticas, incluindo assim uma dimensão normativa, mas também militar e tradicional dos poderes de uma grande potência. Existe, ainda, o conceito de hegemonia que segue a concetualização de Gramsci, e que coloca o ênfase na dimensão relacional e discursiva. Nesta concetualização, aqueles que são objeto da hegemonia consentem uma mesma concepção de sociedade (Simon, 2009), bem como da definição geral de problemas e

---

<sup>13</sup> Cf., por exemplo, Sangiovanni (2003), Treacher (2004), Hettne e Soderbaum (2005), Smith (2005), e Whitman (2006).

respetivas soluções que podem ser aplicadas à esfera do sistema internacional. Ou seja, reconhecem a legitimidade do exercício do poder hegemónico.

Ainda face ao conceito de *hegemon*, podemos considerar o contributo de Robert Keohane, segundo o qual hegemonia pode ser definida como “a capacidade ou vontade de um determinado Estado em definir e aplicar as suas próprias regras”, neste contexto no quadro do sistema internacional, apesar de considerar que os “Estados com recursos preponderantes serão hegemónicos, a não ser que decidam não se comprometer com o necessário esforço com a tarefa de liderança” (Keohane, 2005 : 35-38).

Considera-se, porém, que estas abordagens teóricas – ‘potência normativa’ e ‘potência civil’ – embora úteis à compreensão da identidade internacional da União Europeia, e dominantes na literatura sobre o tema, não correspondem ao total esclarecimento da problematização levantada na presente investigação. Isto porque a incógnita essencial em que assenta a argumentação proposta não depende da definição de uma tipologia de ator, ou identidade, mas sim da identificação e compreensão do processo de construção de uma identidade política internacional da UE, bem como dos respetivos componentes. Como tal, recorrer-se-á, como ponto de partida, à literatura relativa à construção de identidades coletivas, conforme acima referenciado, por se considerar que melhor corresponde ao cumprimento dos objetivos definidos. Acresce, e por se tratar de uma análise centrada na dimensão de política externa europeia, a utilidade do recurso a uma abordagem centrada na formulação do processo de decisão – análise de política externa aplicada à União Europeia – que inclui a compreensão da forma como surgem, e se relacionam, os elementos que compõem o sistema de política externa da UE, bem como o contexto em que se desenvolve, a natureza do processo político e os instrumentos utilizados (cf. Allen e Smith, 1990).

No que concerne ao contributo concetual da ‘análise de política externa’ uma primeira questão que se levanta é a possibilidade de exercício de política externa por um ator que não seja o Estado, neste caso a UE enquanto uma união de Estados soberanos que exerce ações externas a par dos seus membros, que mantêm a prerrogativa de exercício das respetivas políticas externas nacionais. Segundo White (2004 : 11) uma definição relativamente consensual de política externa é a que assenta num “conjunto de ações (de definição abrangente) tomadas pelos governos que são direcionadas ao ambiente externo ao seu Estado com o objetivo de sustentar ou alterar, de alguma forma, esse ambiente”. Tal como o autor assume, esta definição demonstra a

centralidade dos Estados e dos atores governamentais, bem como a dimensão transnacional dos instrumentos utilizados e o objetivo da política formulada. Trata-se, portanto, de uma definição eminentemente estatocêntrica que, como tal, não se adequa plenamente às características de um ator como a União Europeia.

Porém, as alterações do sistema internacional nas últimas décadas, incluindo a evolução do próprio processo de integração europeia, parecem determinar uma reconcetualização da definição de ‘política externa’ e da tipologia de atores com capacidade para promover alterações no ambiente internacional. Neack, Hey e Haney (1995) defendem a existência de duas gerações de ‘análise de política externa’, entre as quais existem diferenças mas, também, elementos de continuidade. A primeira, que definiria as análises entre as décadas de 1950 e 1980, de dimensão essencialmente comparativa e descritiva, que procura explicar o comportamento externo dos Estados através da observação de estudos de caso (Neack, Hey e Haney 1995 : 3). Seguir-se ia uma ‘segunda geração’ de abordagens conceptuais à análise de política externa, que assentaria na aplicação de modelos com múltiplos contributos teóricos e metodológicos, quer no âmbito da política comparada quer da política internacional, e assentes numa maior contextualização (mais abrangente que a sucessão de estudos de caso), bem como numa análise multinível da formulação das políticas externas (Neack, Hey e Haney 1995 : 8). Esta ‘segunda geração’ de contributos teóricos não implica uma rutura com os anteriores, mas antes uma adaptação às necessidades de compreensão das alterações do sistema internacional, designadamente o surgimento de novos atores, novos instrumentos e dimensões da política internacional.

Esta formulação epistemológica, embora permita uma maior abrangência quanto aos objetos de estudo e aos quadros teóricos e metodológicos a utilizar, não responde ao que White (2004) designa como questão ontológica central para a análise da política externa europeia. Ou seja, trata-se da análise da conciliação da política externa dos Estados-membros no quadro das estruturas da UE – mantendo, portanto, uma perspetiva mais tradicional e estatocêntrica – ou da compreensão da política externa europeia enquanto um “sistema de ação” (White, 2004 : 12). Salientando que o objetivo da presente investigação não é analisar a formulação da política externa da UE *per se*, mas sim o seu contributo para a construção de uma identidade internacional da UE – autónoma, embora complementar, à dos Estados-Membros – considera-se que o

entendimento da política externa da União enquanto sistema de ação será mais adequado aos objetivos propostos.

Assumindo uma perspetiva sistémica e multinível, opta-se por aplicar um modelo de análise considerando diversos níveis de interação da política externa europeia, designadamente as políticas externas dos Estados-membros e a política externa da UE, e em particular na sua dimensão PESC<sup>14</sup>. Esta abordagem permite observar o contributo das interações na dimensão interna à União – Estados-membros e Instituições – e na dimensão externa – ou seja os atores com os quais se relaciona –, bem como o contexto em que se desenvolvem e os instrumentos utilizados, numa perspetiva compreensiva face ao processo de construção da identidade internacional da União.

Assim, através da complementaridade destes modelos teóricos – construção de identidades coletivas, União Europeia enquanto ator internacional e análise de política externa – pretende-se contribuir para a formulação de um modelo de análise que permita a compreensão da formação da identidade política internacional da União Europeia, objetivo primário da presente investigação.

### ***Justificação Metodológica***

A presente investigação parte do pressuposto – embora controverso, conforme apresentado na revisão da literatura sobre o tema – que existe uma identidade política internacional da União Europeia, aqui entendida enquanto um conjunto de características que definem a política externa da União, com as quais os Estados-Membros e as Instituições que a compõem se identificam e que partilham.

Neste sentido, e considerando que o objetivo central desta análise se consubstancia na compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE, através da adoção de uma abordagem sistémica, importa identificar a problematização e inferência de relações estabelecidas entre as variáveis que sustentam a presente investigação.

---

<sup>14</sup> Carlsnaes (2004 : 1) defende que é possível aplicar um modelo de análise de política externa à UE através da observação da interação entre três níveis: as políticas externas dos Estados-membros; a política externa da UE na sua dimensão PESC e a política externa da União na sua dimensão económica.

*Problematização e elaboração de hipóteses de investigação*

**P1 – Como se forma e projeta a identidade política internacional da União Europeia?**

H1 – A identidade política internacional da UE sustenta-se num conjunto de princípios e valores, que formam o quadro normativo afirmado nos documentos fundadores, na narrativa da comunidade política que compõe a União Europeia e nos contributos próprios dos Estados-membros.

H2 – A identidade política internacional da UE reflete-se na formulação da narrativa e consequente definição e execução das políticas e ações externas da União, que embora sustentadas num quadro normativo comum, são determinadas pelas condicionantes impostas pelo contexto internacional, pelas experiências históricas e interesses próprios dos Estados-membros.

**P2 – Em que medida a execução das políticas e ações externas da UE contribui para a formulação da identidade política internacional da UE?**

H3 – A definição e execução das políticas e ações externas da União contribuem para o aprofundamento de uma base normativa comum, que sustenta a narrativa europeia e que projeta, interna e externamente, a sua identidade política internacional.

**P3 – Enquanto questão permanente na política externa europeia, como se caracteriza a identidade política internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano?**

H4 – A identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano é caracterizada pela afirmação dos seus componentes essenciais – ou seja, um quadro comum de princípios e valores, a narrativa da comunidade política europeia e os contributos próprios dos Estados-membros – e é percecionada, de forma distinta, pela comunidade política europeia e pelos atores do conflito.

Desta elaboração, decorre a identificação das principais variáveis do problema de investigação, aqui consideradas como:

| <i>Variáveis independentes:</i>   | <i>Variáveis explicativas:</i>  | <i>Variáveis dependentes:</i>  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiências históricas dos Estados-Membros</li> <li>- Contexto Internacional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributos dos Estados-Membros</li> <li>- Papel das Instituições Europeias</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quadro normativo da UE</li> <li>- Narrativa da comunidade política da UE</li> <li>- Definição e execução das políticas e ações externas</li> <li>- Identidade Política Internacional da UE</li> </ul> |

Procurando clarificar a inferência de relações estabelecida, importa salientar que a presente investigação parte do pressuposto que a identidade política internacional da União Europeia decorre da partilha de um conjunto de princípios e valores, com os quais a comunidade política europeia se identifica, e que são expressos através do quadro normativo e da narrativa comum da UE. Estes decorrem da compatibilização de tensões decorrentes de diferentes perceções e interpretações dos diversos atores que compõem a União e o seu sistema político. O resultado desta compatibilização – o ‘denominador comum’ que sustenta a identidade internacional da União –, constituirá o ponto de partida para a ‘negociação’ de novas tensões em presença, que surgem de forma cíclica tendo em conta as constantes alterações ao nível interno, na União Europeia, e ao nível externo, no sistema internacional. Surge, assim, a necessidade de uma nova compatibilização e, dela, um renovado ‘denominador comum’. Desta forma, considera-se que existe uma narrativa identitária partilhada pelos atores da política externa da UE, que se vai alterando, e adaptando, tendo em conta as alterações internas à União, e externas, face às mutações do Sistema Internacional.

Acresce um segundo componente do questionamento que sustenta a presente investigação. Este assenta no facto de, em momentos particulares do processo de decisão em matérias de política externa – como sejam a definição de parceiros externos, ou momentos de crise e instabilidade regional e internacional –, se considerar que a aplicação desta narrativa identitária comum possa ser limitada, em particular, pela influência de interesses próprios dos Estados-Membros, criando assim uma tensão entre os componentes que constituem a identidade internacional da União Europeia e a necessidade de agir na arena internacional, onde a União necessita de interagir com um vasto conjunto de interesses e relações de poder, ao nível interno e externo. É possível argumentar que é desta tensão que resultam incoerências e constrangimentos ao papel internacional da União, que limitam a sua ação no sistema internacional e que se refletem na necessidade de compatibilização de diferentes perceções e interpretações dos diversos atores que compõem a UE.

Em síntese, a presente investigação assenta na verificação de dois pressupostos estruturantes: (i) existe uma identidade coletiva, aplicada à dimensão internacional – de política externa – da União Europeia, tendo em conta que se verifica uma identificação dos seus membros (Estados-Membros e Instituições) com uma categoria ou grupo (a União Europeia), bem como com um conjunto de princípios e valores partilhados; (ii) que o processo de formação dessa identidade política internacional da UE assenta numa dinâmica sistémica de construção permanente, assente numa lógica de instabilidade, decorrente da compatibilização das diferentes perceções e interpretações dos diversos atores que compõem a União, bem como da permanente adaptação às solicitações do sistema internacional. A verificação destas hipóteses será realizada através da aplicação geral do modelo de análise proposto ao processo de construção da política externa europeia, bem como da sua aplicação particular ao caso da posição comum da União face ao conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz.

### ***Instrumentos metodológicos***

Conforme referido, a presente investigação considera que existe uma identidade política internacional da União Europeia entendida enquanto um conjunto de características que definem a política externa da União. Estas características podem ser identificadas nos Tratados fundadores da UE, bem como nas inúmeras declarações políticas, documentos e discursos oficiais (do Conselho Europeu, Conselho da UE, Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e da Comissão Europeia) que sustentam a ação externa da União. Considera-se que estas características ao serem apresentadas, de forma consistente e reiterada, nos diversos instrumentos de ação externa da União Europeia, dão origem a um léxico próprio e partilhado pelas Instituições e Estados-Membros, transformando-se, assim, na narrativa comum que sustenta a identidade política internacional da União Europeia. Trata-se, desta forma, de uma base comum essencialmente normativa e discursiva, que resulta da compatibilização de diferentes perceções e interpretações dos diversos atores que compõem a União.

Neste sentido, considera-se que um dos instrumentos metodológicos adequados à verificação das hipóteses de trabalho elaboradas é a *análise de discurso aplicada à política externa*, conforme o *modelo multinível* formulado por Waever (2002). Esta opção metodológica decorre do facto de se considerar, por um lado, que a abordagem discursiva vê a linguagem como parte de uma realidade material que pode ser verificável e, por outro, que a diplomacia declarativa revela as tensões decorrentes de diferentes interpretações dos conceitos, podendo por isso desempenhar um papel relevante na compreensão das relações internacionais (Larsen, 2004 : 62)<sup>15</sup>. Neste sentido, o objetivo da utilização desta estratégia metodológica é analisar a forma como os discursos de política externa da União Europeia refletem a realidade material, bem como os argumentos utilizados relativos à validação de determinadas ideias, em detrimento de outras, por forma a aferir as tensões – já referidas – em presença. Assim, e seguindo o modelo elaborado por Waever (2002) será necessário identificar pequenas ‘constelações’ de conceitos que produzam núcleos de significado a partir dos quais o discurso, neste caso europeu, possa ser gerado. E considerando que a identidade é um conceito relacional e que é produzido – e produz – justaposições entre o ‘eu’ – detentor

---

<sup>15</sup> Esta opção é criticada pela abordagem racionalista que, muitas vezes, considera que a política externa da UE consiste apenas em ‘palavras’ e o que realmente importa são os resultados e efeitos políticos, identificáveis em práticas não discursivas (Larsen, 2004 : 62).



da identidade, seja singular ou coletivo – e o ‘outro’, será possível e necessário identificar conceitos específicos, que historicamente assumam particular importância como veículos de produção de identidade (Waever, 2002 : 24).

No quadro do modelo de análise de discurso adotado, é importante salientar que se trata da observação da utilização de discurso público e não das percepções ou pensamentos que lhe subjazem, mais difíceis de aferir empiricamente. Tal como recorda Waever (2002 : 27), muitas vezes confunde-se a análise de discurso com abordagens psicológicas ou cognitivas, ou mesmo com pressupostos de senso comum, sobre os ‘reais motivos’ de determinado discurso público, difíceis de determinar através da análise de texto. Nesta investigação não se pretende alcançar tal objetivo.

Assim, o modelo de análise discursiva, definido por Waever (2002), considera que o discurso forma um sistema que é composto por uma constelação de conceitos fundamentais, constituída por diversos níveis. Os discursos são, então, “um sistema para a formação de declarações” (Bartelson, 1995 : 70 cit por Waever, 2002 : 29), cuja unidade e coerência assenta nas regularidades apresentadas pelas relações entre as diferentes declarações.

A análise de discurso afasta-nos, assim, de um enfoque nas ‘coisas’ – estrita realidade material –, bem como nas ‘palavras’ – ou na relação estabelecida entre elas – e orienta-nos para um interesse “no grupo de regras próprias da prática discursiva” que não definem apenas “a existência da realidade ou a utilização canónica do vocabulário, mas a ordem dos objetos” (Foucault, 1972 : 49).

Segundo Waever (2002 : 30), as vantagens e desvantagens desta abordagem tornam-se claras quando procuramos destacar o que se encontra ao nível do discurso: o que é lido é texto; o que é construído a partir dele é um modelo de estrutura do discurso; e as explicações dele decorrentes funcionam na justa proporção da importância que lhe é atribuída. O autor considera que a sustentação de uma investigação, de acordo com este modelo, deve assentar em três pressupostos: (i) os códigos básicos utilizados – com base nos quais os interesses são construídos e transformados em políticas – estabelecem os limites, relativamente demarcados, face a políticas futuras (o que aplicado à presente investigação se reflete na adaptação cíclica da narrativa comum, já referenciada); (ii) estes códigos são suficientemente inertes para que possam ser encarados como fatores causais das políticas – em conjunto com outras causas – pelo que podemos estudar a forma como são transformados; (iii) e é possível localizar o quadro discursivo mais

importante em que os atores operam (neste caso, as declarações políticas emitidas no sistema institucional da UE, com competências em matérias de política externa).

Já no que diz respeito à dimensão dos interesses, Waever (2002 : 30) argumenta que estes não podem ser apresentados pelos atores políticos fora da estrutura discursiva, e que a argumentação baseada nos interesses é sempre desenvolvida com base numa distribuição particular das identidades existentes aos vários níveis (Cf. ainda Waldes, 1996; Jepperson, Wendt e Katzenstein, 1996). Significa isto que também os interesses estão patentes na prática discursiva, pelo que é possível identificá-los através da aplicação do modelo proposto.

Uma das vantagens deste modelo, face aos objetivos da presente investigação, é que permite identificar as mudanças e as continuidades na estrutura discursiva, aos seus vários níveis, através da análise do grau de sedimentação de determinados conceitos. Ou seja, as estruturas mais profundas estarão mais solidamente sedimentadas, sendo mais difíceis de politizar e mudar, pelo que podem ser identificadas como componentes mais constantes do corpo identitário partilhado. Porém, e tendo em conta que todas as estruturas discursivas são socialmente construídas, a mudança é sempre, em última análise, possível.

De acordo com o modelo elaborado por Waever (2002 : 32), quando a pressão é exercida sobre o sistema – por exemplo quando um discurso não consegue resolver o problema para o qual foi criado – é possível começar por promover alterações de ‘superfície’ que mantêm os níveis mais profundos intactos. Porém, e face à intensificação da pressão, pode existir a necessidade de uma alteração mais profunda, de carácter estrutural.

Waever (2002 : 38-42) sugere, assim, a elaboração de um modelo de análise discursiva assente em três níveis, construído com base nos princípios gerais da análise de discurso e num entendimento relacional da identidade<sup>16</sup>. Porém, este enquadramento em três níveis não deve ser entendido como implicando discursos distintos, mas sim articulados entre si.

---

<sup>16</sup> Os níveis de discurso formulados por Waever (2002), para compreensão das narrativas nacionais dos países nórdicos face ao processo de integração europeia são: 1. O Estado e a Nação; 2. Posição do Estado-Nação face à Europa; 3. Construção da política nacional face à Europa.

Aplicado à presente investigação, os três níveis da estrutura discursiva são:

1. *União Europeia e o sistema internacional* – trata-se da ‘constelação básica’ que define os conceitos fundamentais da prática discursiva em política externa da UE;
2. *A Política Externa da União Europeia* – pretende analisar como a ‘constelação básica’ identificada se relaciona com o contexto internacional que a rodeia e com o qual tem de interagir;
3. *A União Europeia e o conflito israelo-palestiniano* – consiste na análise discursiva aplicada a uma questão política concreta, desenvolvida por grupos de atores específicos, mas tendo em consideração a articulação com os níveis anteriores da estrutura discursiva. É neste último nível que se centra a análise e aplicação do modelo proposto.

Importa salientar que o debate, neste modelo multinível, não é estático, já que as mudanças e rearticulações surgem através de ajustamentos, ao nível interno (no seio da UE) e ao nível externo (no contexto internacional).

Sintetizando, este modelo de análise de discurso, subdividido em vários níveis, pretende incluir as continuidades e mudanças na prática discursiva, considerando que as pequenas mudanças – de superfície – se desenvolvem no nível 3 (neste caso, à União Europeia e o conflito israelo-palestiniano), podem não implicar alterações no nível 2 (A Política Externa da União Europeia). Já uma mudança radical operada ao nível dos conceitos básicos do nível 1 (União Europeia e o sistema internacional) implicaria alterar as opções discursivas nos níveis 2 e 3.

A operacionalização deste modelo surge através de uma análise histórica da constelação de conceitos que constituem o primeiro e segundo níveis da prática discursiva – UE e Sistema Internacional e Política Externa Europeia – que se procederá através da interpretação da letra dos Tratados fundadores da integração europeia, bem como de outros documentos entendidos como estruturantes da política externa europeia. No caso da presente investigação, a análise do terceiro nível de prática discursiva será orientada para o conflito israelo-palestiniano, sendo que a operacionalização do modelo se fará, igualmente, através de uma análise histórica da constelação de conceitos

presentes nos documentos emanados a partir dos diversos atores com competência em matéria de política externa da UE.

Esta análise de discurso inclui uma componente sincrónica e diacrónica: a componente sincrónica estabelece o modelo que encaixa o material recolhido nos diferentes contextos, atores e quadro temporal definido; a componente diacrónica desenvolve-se ao longo do tempo, através da escolha de atores e momentos específicos, verificando como se molda a estrutura, se reproduz e modifica. Importa, neste contexto, salientar que por razões de natureza interpretativa se optou pela utilização dos elementos discursivos na língua original consultada, sendo que as traduções apresentadas no texto são da exclusiva responsabilidade da autora da presente tese.

A utilização privilegiada deste instrumento metodológico pretende-se que seja complementada com outros instrumentos de análise, designadamente bibliográfica. O *corpus documental* essencial será constituído por Tratados; Conclusões da Presidência do Conselho Europeu; Declarações do Conselho da UE; Posições e Ações Comuns e Comunicações da Comissão Europeia –, bem como a realização de entrevistas a interlocutores privilegiados por forma a compreender dinâmicas e perceções face à atuação externa da União Europeia. No recurso a este último instrumento, destaca-se a realização de 32 entrevistas em Bruxelas, Israel e Territórios Palestínianos Ocupados, com o objetivo de validar as interpretações e perceções de conteúdo face à verificação empírica do modelo definido. As entrevistas foram realizadas entre 2006 e 2012, com recurso a anonimato – com apresentação de um formulário de consentimento informado pelos entrevistados – por razões que se prendem com maior probabilidade de obter interpretações e perceções que não obedecessem a normativos institucionais. As entrevistas, algumas com recurso a gravação áudio nos casos autorizados, obedeceram a uma lógica semiestruturada, existindo um conjunto de questões básicas comuns a todos os interlocutores.

Desta forma, e face à utilização de instrumentos metodológicos variados, pretende-se a obtenção de uma vasto leque de informação que contribua para uma análise inclusiva do processo de construção da identidade política internacional da União Europeia, de acordo como o modelo teórico proposto.

## ***Apresentação da Estrutura***

A presente investigação encontra-se dividida em três partes fundamentais, cada uma subdividida por capítulos temáticos.

A primeira parte será dedicada aos diversos quadros teóricos que contribuem para a concetualização do modelo de análise que servirá de base à compreensão do processo de construção da identidade política internacional da União Europeia. Tendo como ponto de partida a literatura revista no Estado da Arte apresentado, serão analisados os quadros analíticos que visam a compreensão da construção de ‘identidades coletivas’, designadamente através da definição de um corpo teórico com base na construção de comunidades políticas, cuja abordagem dominante tem sido a da aplicação às comunidades nacionais. Tratam-se de pressupostos teóricos com base na Teoria da Identidade Social e na construção de identidades políticas de base nacional, mas também já aplicadas ao caso da União Europeia. Seguir-se-á a aplicação do corpo teórico à construção de uma comunidade política europeia, assumindo que se baseia num somatório de comunidades políticas nacionais, dos Estados-membros, das quais se tenta extrair um denominador comum – a partir de experiências históricas, princípios e valores partilhados.

Um segundo contributo teórico prende-se com a abordagem à União Europeia enquanto ator internacional, com particular destaque para as tipologias aplicadas à identidade internacional da UE: potência normativa, potência civil, poder hegemónico entre outros). Será, ainda, analisado o contributo da abordagem teórica de Análise da Política Externa, através da apresentação do modelo de matriz sistémica, com identificação dos componentes e relações estabelecidas. Pretende-se salientar a importância dos processos, e não dos resultados políticos obtidos, assumindo-se uma transposição do modelo centrado na formulação da política externa da União Europeia para a compreensão da construção da identidade política internacional da UE. Esta análise inclui a projeção dos componentes da identidade na dimensão externa, bem como da possível interligação entre a dimensão concetual – narrativa – e a criação de instrumentos políticos.

Finalmente, será elaborada a proposta de um modelo de análise para a construção da identidade política internacional da UE, que permita a identificação dos componentes da identidade externa, entendida enquanto construção de uma imagem a ser exportada através da sua ação externa (narrativa e instrumentos) e percecionada

pelos parceiros internacionais. É objetivo analisar a dinâmica entre a justificação interna para partilha de soberania, por parte dos Estados-Membros face à União Europeia, e projeção externa de uma imagem comum, que ajudaria a fortalecer a comunidade política europeia. Este modelo visa a identificação de três componentes fundamentais: i) dimensões da identidade internacional da UE (normativa, nacional e institucional); ii) relações com parceiros internacionais (verticais, horizontais); e iii) instrumentos utilizados (socialização, condicionalidade).

É certo que não podemos deixar de considerar a influência fundamental decorrente da estrutura institucional da União Europeia, de acordo com uma divisão fundamental em duas dimensões: a componente supranacional – no âmbito das políticas comunitárias – em que se incluem as questões de ajuda ao desenvolvimento ou comerciais, por exemplo; e a componente intergovernamental, sob responsabilidade do Conselho, com competência na definição em matéria de política externa e de segurança comum.

Finalmente, a dimensão nacional. A posição de todos e de cada um dos Estados-Membros da União Europeia, afigura-se fundamental para a construção da identidade política internacional da União. É possível argumentar que os legados históricos e os interesses nacionais dos diversos Estados-Membros determinam a posição comum da União em cada uma das questões de política externa, por sua vez também limitadas pelo contexto internacional em que se desenvolvem.

Saliente-se que a construção do modelo de análise tem como principal objetivo identificar quais os componentes que contribuem para a construção da identidade política internacional da União Europeia que se argumenta ter diferentes manifestações face às diversas questões de política externa com que se confronta e face a momentos particulares do processo de decisão. Assim, a segunda e terceira partes desta investigação consistem na aplicação do referido modelo de análise com um carácter geral, à política externa da União Europeia e ao estudo de caso escolhido, o conflito israelo-palestiniano e consequente processo de paz.

No que diz respeito à aplicação do modelo à política externa da União Europeia, pretende-se uma análise diacrónica da sua evolução através da aplicação do modelo de análise acima referido, com base na proposta de Waever (2002), e identificado na justificação metodológica, no que concerne aos níveis 1 e 2. Serão incluídas, quando relevantes, referências às políticas dos Estados-membros. Assim, a aplicação do modelo

será antecedida por um enquadramento histórico, que inclui as bases de construção do que se pressupõe ser o ‘denominador comum’ que sustenta a identidade política internacional da UE, bem como um breve enquadramento sobre a evolução político-institucional. Segue-se a verificação empírica do modelo proposto, que incidirá sobre a análise do Tratado da União Europeia, nas suas diversas alterações (Maastricht, Amesterdão, Nice e Lisboa), bem como outros documentos com ele relacionados. Isto porque se considera ser neste documento fundador, e a este nível do discurso, que se encontram as componentes fundamentais da identidade internacional da UE enquanto resultado da consensualização e partilha no seio da comunidade política europeia.

Finalmente, a terceira parte da investigação será dedicada à aplicação do modelo de análise ao estudo de caso do conflito israelo-palestiniano, em particular no que corresponde ao período entre 1993 e 2009. À semelhança do proposto para a compreensão da identidade internacional da UE em matéria de política externa, de carácter geral, a análise iniciar-se-á por um enquadramento histórico, anterior ao início do Processo de Paz (1993), que pretende identificar a existência de um ‘denominador comum’ europeu face a esta questão de política internacional, seguindo-se a verificação empírica do modelo nos mesmos pressupostos acima referidos.

A adoção desta estrutura visa cumprir o objetivo central da presente investigação que é o de contribuir para uma melhor compreensão da relação entre a formulação concetual da identidade política internacional da União Europeia e a sua aplicação face à narrativa e ação política externa. É intenção deste trabalho procurar acrescentar algum valor à literatura existente sobre a matéria, designadamente através da elaboração de um modelo de análise que complemente uma abordagem assente na construção de ‘identidades coletivas’ em Relações Internacionais e a utilização de uma matriz decorrente da concetualização da UE enquanto ator internacional e da aplicação de instrumentos de análise de política externa. Acresce a intenção de aplicar o modelo definido à prática política, por forma a produzir uma análise assente ‘naquilo que existe’ e não no que desejaríamos que fosse a realidade do projeto europeu.





## **PARTE I – IDENTIDADE POLÍTICA INTERNACIONAL DA UE: CONTRIBUTOS TEÓRICOS E MODELO DE ANÁLISE**

O projeto de integração europeia, iniciado com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, e consolidado com a criação da União Europeia, através da entrada em vigor do Tratado de Maastricht<sup>17</sup>, em 1993, assenta em seis objetivos fundamentais: i) aprofundar a solidariedade entre os povos europeus, respeitando a sua história, cultura e tradições; ii) reforçar o carácter democrático e a eficácia do funcionamento das instituições europeias; iii) conseguir o reforço e a convergência das economias europeias e instituir uma União Económica e Monetária; iv) promover o progresso económico e social dos povos europeus; v) executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum, e vi) facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (TEU, 2010 : C 83/15-16). A prossecução destes objetivos passa, desde logo, por um aprofundamento da cooperação entre Estados-membros, no sentido de promover uma crescente integração regional no continente europeu, mas também pelo desenvolvimento de relações com entidades externas – estatais e não-estatais –, fundamentais à consecução das metas políticas, económicas e sociais definidas.

Se se entender que a integração regional na Europa excede uma mera ação de cooperação entre Estados e assenta numa identificação coletiva – embora variável – da comunidade política que a constitui (Wendt, 1994 :1), e que esta se reflete não só na dimensão interna ao projeto europeu mas também nas relações que desenvolve com entidades externas, tal significa que a construção e desenvolvimento de uma identidade política internacional da UE não só é essencial à consolidação da integração europeia como contribui para a prossecução dos objetivos estabelecidos pela União.

A presente investigação parte da premissa que a integração regional na Europa vai para além de um mero mecanismo de cooperação entre Estados. Considera-se que a cooperação assenta numa lógica de repetição de comportamentos de interação, que promove expectativas mútuas nos atores, o que lhes permite continuar a cooperar. Esta

---

<sup>17</sup> Formalmente designado por Tratado da União Europeia.

lógica pode assentar numa ‘estratégia de reciprocidade’ (Olson, 1965, 1984) ou na mera criação de expectativas face ao comportamento dos outros, sem que tal influencie os interesses e valores próprios dos atores (Axelrod, 1984). Porém, se se considerar que os interesses e valores de cada ator estão sujeitos a constantes processos de interação, é possível argumentar que a evolução da cooperação, no sentido de um maior aprofundamento, poderá levar à formação de uma comunidade partilhada (Wendt, 1994). Isto significa que através do envolvimento num processo de cooperação o ator mudará, de forma gradual, as suas convicções próprias sobre ‘quem é’, dando origem a uma interiorização de uma nova identidade, de carácter coletivo.

É neste sentido que se entende que a questão da identificação coletiva constitui um elemento central à compreensão do projeto de construção europeia. Admite-se, contudo, que esta questão não seja consensual no quadro da compreensão dos fenómenos de integração regional e, em particular, na integração europeia – dado o aprofundamento de mecanismos integrativos quando comparados com experiências da mesma natureza noutras áreas regionais.

Pese embora os inúmeros trabalhos científicos produzidos no âmbito das designadas ‘teorias da integração’<sup>18</sup>, considera-se que os contributos do neo-funcionalismo e intergovernamentalismo mantêm uma validade explicativa face à emergência e desenvolvimento do fenómeno de integração regional na Europa, bem como que os seus princípios basilares continuam a influenciar as múltiplas abordagens à concetualização da integração europeia. O neo-funcionalismo baseia-se num conceito de integração regional mais alargado, assente na promoção de um mecanismo de *spill-over*, segundo o qual a interdependência gerada em áreas de *low-politics* – relativas a dimensões económicas e de mercado – levaria a uma crescente transferência de autoridade dos Estados nacionais para um novo centro de poder, de natureza supranacional, com consequente reflexo no desenvolvimento e aprofundamento de uma

---

<sup>18</sup> Entendidas como distintas das ‘teorias da governança’ europeias, que procuram explicar o funcionamento do sistema político da UE. Considera-se que o desenvolvimento das ‘teorias da integração’ pode ser organizado em três fases distintas: explicativa; analítica e construtiva. (Cf. Wiener 2006; Wiener e Diez, 2009). A fase explicativa, desenvolvida nas décadas de 1960-1970, procura concetualizar a forma como ocorre o processo de integração regional e os resultados que dele se esperam; a fase analítica, desenvolvida na década de 1980, centra-se na compreensão do sistema e processos políticos da UE; e a fase construtiva, desenvolvida a partir de 1990, analisa as consequências sociais e políticas da integração, bem como o seu impacto nos instrumentos de integração e governança adotados.

integração política<sup>19</sup> (cf., por exemplo, Haas 1961, 1967, 1970; Haas e Schmitter 1964; Lindberg, 1963; Schmitter, 1969; 1970; 2005). Esta conceitualização, mais atenta ao processo que gera a integração regional do que aos seus resultados finais, está na base do que geralmente se designa por ‘método Monnet’ – ou ‘política de pequenos passos’ – adotada no processo de decisão política de natureza comunitária, no quadro da União Europeia<sup>20</sup>.

Em confronto com a abordagem neo-funcionalista surge o intergovernamentalismo, que explica os desenvolvimentos institucionais de natureza supranacional como resultado de mecanismos de cooperação definidos pelos Estados, baseados em interesses económicos e geopolíticos particulares e numa partilha de soberania, condicionada e reversível, decorrente de contextos históricos particulares (Cf., por exemplo, Hoffmann 1966; 1995; Moravcsik, 1991, 1993, 1998, 2005; Menon, 2008). Acresce que a abordagem intergovernamentalista defende a existência de uma ‘política de escala’, já que os Estados nacionais têm interesses partilhados ou sobrepostos, pelo que beneficiariam de uma ação coletiva quando comparada com uma ação individual (Ginsberg, 1989; 1999). Neste sentido, uma das premissas fundamentais do intergovernamentalismo é de que os atores agem no sistema internacional de acordo com um processo de decisão racional, em defesa dos seus interesses próprios (Moravcsik, 1997). Ao contrário da concepção neo-funcionalista, o intergovernamentalismo não considera que o desenvolvimento de uma identidade coletiva, de dimensão interna ou externa, seja necessário ao processo de integração. Desde logo, porque esta conceitualização assenta na manutenção dos Estados enquanto atores centrais do processo, sendo que assume a transferência de autoridade para uma entidade supranacional enquanto meramente instrumental e primariamente orientada por questões de natureza interna. Assim, o intergovernamentalismo contesta a existência do conceito de *spill-over* conforme defendido pela abordagem neo-funcionalista, pelo que se entende que a mesma contestação é aplicável à promoção e desenvolvimento de uma identidade coletiva no contexto da integração europeia. Acresce, tal como defende Cerutti (2008 : 8), que a manutenção de uma matriz intergovernamental – entendida enquanto permanência dos Estados enquanto atores centrais do processo de integração –

---

<sup>19</sup> Para Haas, integração política consiste num “processo através do qual os atores políticos de vários cenários nacionais são persuadidos a alterar as suas lealdades, expectativas e atividades políticas face a um novo centro, cujas instituições dispõem ou procuram jurisdição obre estados nacionais pré-existent” (Haas, 1958 : 16).

<sup>20</sup> Vide nota 9 da presente tese, pág. 14

no processo de construção europeia, e o correspondente fracasso em agir de forma conjunta em questões de maior relevância política (*high politics*) constitui, entre outras, uma das razões pelas quais a identidade europeia se tem desenvolvido de forma lenta.

No que concerne ao papel das identidades nos processos de integração, e tal como salienta Risse (2005 : 293), dois dos mais destacados autores que concetualizam o fenómeno – Deutsch e Haas – incluem elementos relativos às identidades nas respetivas abordagens. Isto porque a existência de uma identidade coletiva assenta em sentimentos de solidariedade, lealdade e pertença a uma comunidade – tenha ela uma base nacional, regional ou internacional – que influenciam a definição igualmente coletiva de objetivos e interesses. Para Deutsch *et al* (1957 : 5-6, 9) o ‘sentimento de comunidade’ consiste numa questão de simpatia e lealdades múltiplas, assente num conceito de ‘nós’ enquanto entidade coletiva, bem como na confiança e consideração mútuas ou numa identificação parcial em termos de interesses e imagens próprias (Deutsch *et al*, 1957 : 36). Acresce, tal como defende Wendt (1994) que a definição de interesses coletivos não significa que os atores que os assumem não sejam racionais – e que, portanto, não calculem os custos e benefícios de uma dada decisão – mas sim que o fazem tendo por base um elevado nível de agregação.

No que concerne ao papel das identidades na concetualização da integração regional e, em particular, da integração europeia, importa referir o contributo de Haas<sup>21</sup> (1958 : 16) no que diz respeito à ‘transferência de lealdades’ de entidades nacionais para entidades supranacionais, considerando o autor que tal constitui uma componente central do processo de integração política. Ou seja, a identificação coletiva com instituições que estejam para além do Estado nacional constituiria um critério essencial para avaliar o nível de integração (cf. Risse, 2005; Adler e Barnett, 1998).

Segundo Haas (1958 : xvi; 1970, 627), o processo de formação de comunidades é dominado por grupos constituídos com uma base nacional, com interesses e objetivos específicos, que desejam e procuram ajustar as suas aspirações através de mecanismos supranacionais, quando tal lhes parece vantajoso. Haas (2001 : 27) assume que os valores e ideias são elementos constituintes dos interesses dos atores porém, no que concerne à integração europeia, não considera que a identificação primária com a Europa constitua uma pré-condição necessária à promoção do processo de integração.

---

<sup>21</sup> A obra de Ernest Haas é considerada como fundadora da corrente neo-funcionalista, tida como uma das mais influentes na concetualização do processo de integração europeia.

Ao contrário, pode interpretar-se da conceitualização de Haas que são os interesses instrumentais dos Estados que estão na base do início da integração – ou seja, as transferências iniciais de autoridade para um novo centro de poder – o que, subsequentemente, tenderá a aumentar a identificação com esse novo núcleo de poder, o que resultará em novas e crescentes transferências de autoridade e lealdade, e um aprofundamento da integração<sup>22</sup>.

Para Haas (1958) existem três razões fundamentais para a transferência de lealdade dos cidadãos face a um novo centro de poder, de carácter supranacional: i) aqueles que transferem a lealdade encaram o novo centro de poder como um fim em si mesmo; ii) o novo centro de poder exerce pressão no sentido da transferência da lealdade; ou iii) a transferência de lealdade é vista como instrumental face a um outro objetivo. De acordo com Risse (2005 : 294) estes três mecanismos causais podem ser conceitualizados como um processo de socialização em curso, no quadro do processo de integração, através do qual os atores interiorizam valores e normas da comunidade. Ainda segundo o mesmo autor, a socialização completa-se quando as instituições supranacionais adquirem o “significado simbólico de valores finais” (Risse, 2005 : 294), tendo os atores interiorizado os seus valores e normas como parte de uma identidade coletiva.

Ainda no que concerne ao contributo da conceitualização de Haas para a compreensão do papel das identidades no processo de integração europeia, importa salientar que o autor considerava que o processo de integração levaria à coexistência de identidades múltiplas ou duais, embora à data das primeiras teorizações sobre o tema, na década de 1950, o conceito de identidades múltiplas carecesse de clarificação. Neste sentido, importa referir a abordagem adotado por Risse (2005) à existência de identidades múltiplas no seio de uma mesma comunidade. Segundo este autor a existência de múltiplas identidades pode ser abordada de acordo com duas perspetivas: i) através da organização por círculos concêntricos, em que as diversas identidades coexistem, umas dentro das outras, embora com fronteiras definidas; e ii) através de

---

<sup>22</sup> Importa salientar a distinção entre transferência de ‘autoridade’ e ‘lealdade’ no quadro da conceitualização de Haas. A transferência de ‘autoridade’ corresponde à delegação do exercício da decisão numa determinada área política para um novo centro de poder, neste caso supranacional; a transferência de ‘lealdade’ corresponde à re-orientação das expectativas dos cidadãos face a quem melhor poderá satisfazer as suas necessidades políticas, económicas e sociais (cf. Schmitter, 2005). Entende-se, assim, que a transferência de lealdade é subsequente – e consequente – à transferência de autoridade. Saliente-se que, nas suas últimas teorizações, Haas deu maior atenção às transferências de autoridade e legitimidade do que às transferências de lealdade.

uma mescla de identidades, que o autor designa por ‘bolo mármore’, em que não é possível separar com clareza as diferentes componentes identitárias. Tal como salienta Risse (2005 : 296), a identidade europeia apresenta-se como um corolário desta segunda perspetiva, já que assume diferentes significados para os diferentes indivíduos que compõem a comunidade política, assumindo cada componente uma valorização distinta, em momentos diferentes.

Finalmente, e na sequência desta exposição introdutória relativa ao papel das identidades nos processos de integração regional, importa salientar o conceito de socialização no contexto da formação de identidades coletivas. Por socialização entende-se um processo de persuasão dos atores no sentido de agirem de acordo com um conjunto de regras e normas definidas no seio de uma dada comunidade (cf., por exemplo, Dawson e Prewitt, 1969; Alderson, 2001; Hooghe, 2001). No que concerne ao processo de socialização no quadro da União Europeia, salienta-se a concetualização de Checkel (2005; 2007) relativa ao papel das instituições internacionais na criação de sentimentos de comunidade e pertença. Este autor adota uma abordagem institucionalista<sup>23</sup> ao processo de socialização, procurando analisar as condições e mecanismos através dos quais as instituições na Europa procuram socializar Estados e agentes do Estados – numa dimensão interna e externa – levando-os a interiorizar novos papéis e normas de comunidades ou grupos. Para o autor, as instituições podem funcionar como promotores ou estruturas de socialização, com particular destaque para o papel que as elites assumem neste processo. Entende-se que os diferentes mecanismos de socialização se constituem como fundamentais à promoção de princípios, valores e normas partilhados no seio da comunidade, assumindo assim uma função central na construção e desenvolvimento de identidades coletivas.

---

<sup>23</sup> Aqui entendida enquanto quadro concetual assente na importância da definição de regras e normas, com reflexo institucional, com o objetivo de estruturar e limitar o comportamento dos Estados e facilitar a cooperação internacional. Sobre a aplicação do Institucionalismo à política internacional cf., por exemplo, Keohane (1988; 1993) ou Ruggie (1993).

## **1. Construção de identidades coletivas: contributos para a formação de uma identidade política internacional da UE**

O primeiro capítulo da presente investigação é dedicado aos diversos quadros teóricos em que se sustenta a construção do modelo de análise a propor e que servirá de base à compreensão do processo de construção da identidade política internacional da União Europeia. Neste sentido, serão analisados os quadros analíticos que visam a compreensão da construção de ‘identidades coletivas’ na esfera internacional, designadamente através da definição de um corpo teórico sustentado na construção de comunidades políticas, cuja abordagem dominante tem sido a da aplicação às comunidades de base nacional. Tratam-se de pressupostos teóricos sustentados na Teoria da Identidade Social e na construção de identidades políticas, com particular destaque para aqueles que já incluem uma aplicação ao caso da União Europeia.

Tal como previamente referido, a presente investigação parte da premissa que existe uma identidade internacional da União Europeia. Esta decorre de um processo de construção contínuo, paralelo e complementar ao processo de integração europeia. Como tal, partilha o argumento de Wendt (1994), segundo o qual a União Europeia representa um exemplo de formação de ‘identidade coletiva’ em Relações Internacionais, já que se considera que os Estados-Membros começam a encarar-se não como ‘o Outro’ mas como parte de um mesmo grupo. Um grupo que inclui cidadãos e instituições, com a tarefa de sintetizar e promover um conjunto de princípios e valores comuns à comunidade política que sustenta a União Europeia. Dito de outra forma, um grupo que aspira à construção de uma identidade política europeia comum.

A questão da definição de uma identidade política europeia pode ser analisada sob uma perspetiva interna, ou seja, no que concerne à União Europeia enquanto comunidade política, bem como sob uma perspetiva externa, através da análise da expressão identitária da UE no contexto do sistema internacional. É esta segunda abordagem que se pretende explorar na presente tese.

Neste sentido, afigura-se fundamental começar por definir o que se entende por identidade política, considerando que esta não depende apenas da existência estruturas comuns (dimensão institucional), mas também de conteúdos partilhados (dimensão normativa).

### ***Da identidade social à identidade política***

O conceito de identidade tem sido amplamente analisado nas diversas disciplinas das Ciências Sociais<sup>24</sup>. Assumindo uma abordagem construtivista, o processo de construção identitária é intuitivo, sendo que os limites e conteúdos das identidades não são pré-atribuídos mas refletem as percepções, prioridades e aspirações daqueles que detêm o poder de as construir e categorizar (Penrose e Mole, 2008). Significa isto que as identidades são construções, primariamente forjadas pelas elites para alcançar objetivos sociopolíticos e económicos (Mole, 2007 : 5) por elas definidos. Este argumento, embora defendendo que as identidades são construídas pelas elites visando objetivos específicos e instrumentais, não explica porque é que estas são aceites e valorizadas pelos membros da comunidade mais alargada<sup>25</sup>. Assim, é importante considerar o contributo de Hobsbawn (1995 : 10), segundo o qual o processo de identificação deve também ser analisado a partir ‘de baixo’ – da comunidade ou grupo – em termos de pressupostos, expectativas, necessidades e interesses, que não são necessariamente partilhados por todos.

A abordagem construtivista interessa-se pelo processo de construção de identidades e promoção de interesses comuns, razão pela qual se opta por esta perspetiva teórica na presente investigação. Considera-se que as identidades não devem ser encaradas como algo fixo, mas sim como dinâmicas e constantemente negociadas no seio do grupo/comunidade que as partilham. Desta forma, o que pode ser considerado um aspeto fundamental de uma dada identidade, em determinada década, pode já não o ser na década seguinte.

---

<sup>24</sup> Ao analisar o conceito de identidade, uma das primeiras questões que se coloca é a capacidade material de a podermos observar. Brubaker (2004: 28–63), por exemplo, salienta que a identidade, enquanto conceito abrangente, não pode ser considerada como algo que alguém possua ou possa ‘ser’, pelo que não se constitui como real, tornando-se um conceito demasiado ambíguo e indiferenciado (Brubaker e Cooper 2000), o que impediria uma adequada categorização e valorização dos seus efeitos no comportamento dos indivíduos. No limite não teria utilidade enquanto instrumento analítico (Malesevic 2002, 2003). Contudo, tal como defendem outros autores (Cf. Ashton *et al.* 2004; Jenkins, 2008), abandonar o conceito de identidade enquanto ferramenta de análise social e do comportamento humano não se afigura como a solução mais adequada. Embora se possa considerar que a identidade não tem efeitos determinísticos no comportamento dos indivíduos, ela constituiu-se enquanto capacidade humana (Jenkins, 2008 : 5) com potencial de influenciar comportamentos individuais e grupais.

<sup>25</sup> Hansen (2002 : 5) salienta que o facto de o eleitorado poder ter visões significativamente distintas das elites políticas e financeiras, no quadro de um regime democrático, pode condicionar a prossecução das estratégias definidas pelas elites. Neste caso, a elite política procurará afirmar a sua interpretação do que é o interesse próprio, por forma a que este seja aceite pelo eleitorado.



Assim, e procurando responder à problematização previamente elaborada, esta secção da investigação procurará analisar os quadros teóricos que visam a compreensão da construção de ‘identidades coletivas’, designadamente através da definição de um corpo concetual baseado na construção de comunidades políticas, cuja abordagem dominante tem sido a da aplicação às comunidades nacionais.

### *Da identidade social*

A identidade social é aqui entendida como um sentimento de pertença a um grupo<sup>26</sup>. Este sentimento parte de uma concetualização própria do indivíduo, que decorre de um conhecimento particular sobre a sua filiação a um determinado grupo (ou grupos) social, em conjunto com o valor e significado que atribui a essa filiação (Tajfel, 1978 : 63). Assim, à medida que o indivíduo se torna parte do grupo, também este se torna parte do indivíduo. Esta identificação pode ser feita de forma mais ou menos anónima através, entre outras demonstrações, de discursos e narrativas públicas (Brubaker e Cooper, 2000 : 16). Isto porque se considera que o discurso “constitui e organiza as relações sociais em torno de uma estrutura particular de significados” (Doty, 1996 : 239), o que garante que certos significados assumem uma posição dominante face a outros e passem a condicionar a formulação de uma interpretação comum.

Numa perspetiva sociológica, e entre as inúmeras obras que versam sobre a importância da identidade no mundo social, destacam-se, entre outras, a de Jenkins (2008) que debate, de forma abrangente, o conceito de identidade na atualidade. A concetualização de Jenkins (2008) sobre ‘identidade social’ assume a importância do sentimento de pertença dos indivíduos a um determinado grupo, enquanto fator estruturante da sua inserção social. Isto acontece através de uma categorização própria, sustentada na identificação de características comuns e partilhadas – dimensão interna –, mas também pela comparação com o que lhe é diferente, através da confrontação de atitudes, convicções, valores, normas ou discursos (Hogg e Abrams, 1988) – dimensão externa. Numa perspetiva individual trata-se da diferenciação entre o ‘eu’ e o ‘outro’, numa perspetiva coletiva na distinção entre o ‘nós’ e ‘eles’. O conceito de identidade pretende, assim, incluir quem somos e como somos percebidos pelos outros, bem

---

<sup>26</sup> O conceito de ‘grupo’ é aqui entendido enquanto uma colectividade humana que reconhece a sua existência e filiação dos seus membros, o que, porém, não implica a existência de uma homogeneidade ou limites pré-definidos. (Jenkins, 2008 : 9)

como a forma como ‘nós’ – indivíduos ou grupos – nos posicionamos, e posicionamos os outros, no mundo social. Trata-se, assim, de um processo, que não deve ser entendido de forma singular, mas plural, e enquanto questão permanentemente aberta e dinâmica Jenkins (2008 : 5)

Em estudos sobre a raça, etnicidade e nacionalismo, por exemplo, a identidade<sup>27</sup> é utilizada para referir as semelhanças, objetivas ou subjetivas, dentro de uma mesma comunidade, esperando-se que se manifeste através de mecanismos de solidariedade, consciência ou disposições comuns, ou em ações coletivas. Já na ciência política e no estudo dos movimentos sociais, a identidade é utilizada para sublinhar a forma como uma determinada ação, individual ou coletiva, pode ser determinada por interpretações próprias àqueles que partilham uma mesma identidade, mais do que por “putativos interesses universais” (Brubaker, 2004 : 33-34). Jenkins (2008 : 7-8) salienta, aliás, que a identificação dos indivíduos com um mesmo grupo não é, facilmente, dissociável dos seus interesses. Isto porque a identificação surge como uma consequência do reconhecimento de características comuns e implica, de forma recíproca, a especificação e a procura de interesses individuais e coletivos partilhados.

Nas diversas abordagens à identidade social, a dimensão grupal assume, assim, uma importância fundamental. Tal como defende Jenkins (2008 : 5), as identidades de grupo são muitas vezes tratadas como uma das mais poderosas formas de identificação, no que diz respeito à capacidade para mobilizar os indivíduos, já que se sustentam em mecanismos de socialização, pressão pelos pares e perceção de interesses partilhados. O autor considera, invocando um dos princípios do construtivismo social, que os grupos se tornam reais se os indivíduos assumirem que assim é, ou seja, ao fazê-lo constroem a realidade.

É, porém, importante salientar a distinção entre o sentimento de pertença a um determinado grupo e a interiorização do significado da filiação a esse grupo. Ou seja, a diferença entre os indivíduos fazerem parte de um grupo porque partilham um conjunto de características – visíveis, em particular, aos que lhe são externos – e terem a consciência das semelhanças que os unem e definirem-se com essa base. Esta consciencialização só é possível quando existe uma interpretação partilhada dos

---

<sup>27</sup> Na psicologia, a identidade é entendida como um aspecto central, individual ou colectivo, de uma consciência própria ou uma condição essencial do ser social que é invocada para apontar algo alegadamente profundo, enquadrador ou fundacional. (Brubaker, 2004 : 34)

significados – relativos aos princípios, valores e normas organizadoras do grupo –, muitas vezes limitada pela existência, dentro do mesmo grupo, de diferentes subgrupos ou subculturas, de carácter local, regional ou nacional. Estas diferentes interpretações da pertença têm, naturalmente, impacto na formulação da identidade (Huddy, 2001 : 141).

Sustentado numa elaboração assente na Teoria da Identidade Social, e por forma a aferir a pertença a um determinado grupo, Huddy (2001) identifica quatro fatores fundamentais. Em primeiro lugar, a valorização que cada membro atribui à pertença ao grupo. Desde logo, porque se assume que cada indivíduo não pertence, de forma exclusiva, a um só grupo, mas sim a vários e de forma cumulativa, pelo que possui várias identidades, estruturadas através de organização hierárquica tendo em conta a importância do grupo para o indivíduo (Stets e Burke 2000 : 231). O grau de identificação depende, assim, do contexto em que esta é estimulada e desenvolvida, podendo assumir intensidades variáveis em diferentes momentos (Wendt 1987, 1994). Um segundo fator consiste na definição das características comuns, isto é, a identificação de um padrão a partir do qual se encontram semelhanças entre os membros do grupo e com base nas quais se promove uma identidade partilhada. Estas características são, tendencialmente, entendidas como positivas pelos membros do grupo, razão pela qual se destacam e assumem superioridade face aos que são externos (Cf. Tajfel, 1981). Acresce a identificação com os princípios e valores básicos matriciais que sustentam o grupo, que partem de uma dimensão individual para a esfera coletiva. Nesta dimensão, assume particular importância não só a identificação dos princípios valores, mas também a interpretação que os membros do grupo dão ao seu significado. É o grau de partilha desta interpretação que sustenta uma identidade verdadeiramente comum. Finalmente, o nível de pertença a um determinado grupo é também influenciado pelas características daqueles que lhe são externos e ajudam a definir o grupo não é. Dito de outra forma, a diferenciação face ao exterior (ao ‘outro’). Barth (1981) defende que a noção do ‘outro’ assume uma importância fundamental na formulação da identidade, já que contribui para a definir das fronteiras do grupo, em interação com aqueles que são externos. De acordo com o autor, uma consequência notória desta dinâmica é que a identidade do grupo se torna mais difusa se não existir uma definição clara do que é externo, que aprofunde o sentimento de pertença e identifique aqueles que estão dentro e fora do grupo. Neste sentido, também as diferentes interpretações daqueles que são externos ao grupo, os ‘outros’, contribuem

para a compreensão da identidade partilhada. O que significa que a análise de uma determinada identidade deve incluir a dimensão interna – percepção dos membros – e dimensão externa – percepção dos ‘outros’ (Huddy, 2001 : 143).

No quadro da concetualização sobre ‘identidade social’ considera-se que existem quatro contributos relevantes no quadro da presente investigação sobre a identidade política internacional da União Europeia.

Em primeiro lugar, e considerando a complexidade do mundo social, cada indivíduo não dispõe apenas de uma, mas de várias identidades que se apresentam de forma cumulativa e organizadas hierarquicamente, tendo em conta i) o contexto em que se promovem e são desenvolvidas e ii) a valorização e sentimento de pertença que os membros do grupo demonstram. Esta estruturação das identidades tende a variar no tempo – dadas as variações de contexto e da valorização/sentimento de pertença – ao que acresce o carácter dinâmico da construção da(s) identidade(s). Isto significa que a construção das múltiplas identidades é um processo permanentemente aberto, constante e dinâmico. Aplicado ao contexto da identidade internacional da UE, o seu processo de construção estará, assim, dependente da evolução do contexto internacional e do papel dos diferentes atores que o compõem, em diferentes momentos do tempo. Para além disso, pode considerar-se que a valorização/sentimento de pertença dos membros do grupo – neste caso, a União Europeia – é também condicionada pela filiação a outros grupos sociais, designadamente de carácter geográfico (local, regional e nacional), político e cultural. Neste sentido, argumenta-se que a construção da identidade internacional da União resulta da conjugação da pertença aos diferentes grupos referidos, de uma forma complementar e não exclusiva, e cuja valorização da pertença depende do grau de identificação com as características e valores partilhados pelos seus membros (indivíduos, comunidades subnacionais e Estados).

Em segundo lugar, a concetualização da identidade social salienta a importância da identificação dos membros do grupo face às características e valores partilhados. Esta constitui, aliás, a base de definição das fronteiras do grupo face àqueles que lhe são externos, assente, tendencialmente, numa valorização positiva face ao ‘outro’. Para esta definição contribui, ainda, a especificação e procura de interesses individuais e coletivos partilhados, que passam a fazer parte dos elementos constitutivos da identidade do grupo. No que concerne à compreensão da identidade internacional da União Europeia, a definição de características e valores próprios – em particular na dimensão normativa

– e a sua valorização positiva pelos membros do grupo reputa-se de especialmente relevante face à comparação com outros atores internacionais. Acresce que a UE determina o cumprimento de critérios<sup>28</sup> específicos como condição para a filiação ao grupo, podendo, contudo, variar a interpretação dos mesmos pelos seus membros.

Em terceiro lugar, a Teoria da Identidade Social destaca a importância da interpretação dos significados pelos membros do grupo. Isto significa que, por um lado, se admite a possibilidade dos diferentes membros do grupos terem interpretações distintas dos mesmos significados e, por outro, que essa mesma interpretação determina a importância que uns assumem em relação aos outros. Para esta interpretação muito contribui a formulação de discursos e narrativas por parte dos membros do grupo, bem como as perceções internas – dos membros – e externas – dos ‘outros’ – face ao seu conteúdo. No que diz respeito à aplicação face à identidade internacional da União, considera-se fundamental a existência de diferentes interpretações e perceções por parte dos membros do grupo – indivíduos, comunidades subnacionais e Estados –, designadamente como resultado de diferentes experiências históricas, bem como estruturas sociais e políticas diferenciadas. Por maioria de razão, o mesmo se aplica àqueles que são externos ao grupo.

Finalmente, um último contributo da conceitualização sobre a identidade social para a compreensão do objeto de estudo da presente investigação consiste na afirmação do ‘grupo’ enquanto instrumento mais eficaz face à capacidade de motivação dos indivíduos para a construção de uma identidade partilhada. Esta capacidade assenta na existência de mecanismos de socialização, pressão pelos pares e perceção de interesses partilhados, mais facilmente promovidos através de dinâmicas e experiências grupais.

---

<sup>28</sup> O Tratado da União Europeia define, no seu art. 2º, que a União “funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres” (TUE, 2010 : C 83/17); no seu art. 49º determina que “qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União” (TUE, 2010 : C 83/43);. Acresce que para que um Estado se torne membro da União Europeia deverá cumprir os critérios aprovados no Conselho Europeu de Copenhaga (realizado em 1993) e reforçados no Conselho Europeu de Madrid (em 1995): critério político (existência de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem, o respeito pelas minorias e a sua proteção); critério económico (existência de uma economia de mercado que funcione efetivamente e capacidade de fazer face às forças de mercado e à concorrência da União) e critério do acervo comunitário (capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a adesão aos objetivos de união política, económica e monetária). (Cf. Portal da União Europeia - Critérios de adesão (critérios de Copenhaga, disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_pt.htm), consultado pela última vez a 14 de Agosto de 2013).

Este argumento é particularmente relevante para a compreensão do processo de integração europeia, na sua dimensão mais abrangente, mas também na construção da identidade internacional da UE. Para além disso, reflete-se não só nas dinâmicas internas à União – na construção de uma política externa comum – mas também na relação com os parceiros do sistema internacional.

### *Da identidade política*

No seguimento de uma primeira abordagem ao conceito de identidade, de base sociológica, considera-se igualmente relevante analisar, embora de forma breve, a aplicação deste conceito à dimensão política. Se na primeira abordagem se assume que a identidade social consiste na existência de um sentimento de pertença a um grupo; da aplicação à esfera política decorre a existência de um sentimento de pertença, individual ou coletivo, a uma comunidade política<sup>29</sup>. Sendo o objeto de estudo da presente investigação a União Europeia, e assumindo que esta se constitui enquanto uma comunidade política autónoma, embora multinível, esta concetualização pretende contribuir para a compreensão do processo de construção identitária na UE, na esfera internacional, na sua dimensão interna e externa.

No sentido de clarificar o conceito de identidade política recorre-se ao contributo de Mole (2007 : 3), segundo o qual este procura concetualizar “uma ação social e política com referencia à posição social do agente, a uma categoria social específica – como o género, raça ou etnia – ou a uma estrutura social mais geral”. Assim, a identidade política é vista como um produto contingente da ação social e política, constituindo a base para novas ações do agente<sup>30</sup>. Já Cerutti considera que a identidade política é “primeiro, um conjunto de valores políticos e sociais que reconhecemos como nossos, ou cuja partilha dos quais nos faz sentir como ‘nós’, como um grupo ou entidade política” (2003 : 27). O mesmo autor acrescenta que a identidade política consiste num “processo de autoidentificação” já que se consubstancia na forma como

---

<sup>29</sup> Por ‘comunidade política’ entende-se a associação de um conjunto atores, individuais ou coletivos, através da identificação com uma série de princípios ético-políticos e regras de organização próprias das relações civis (*respublica*), cuja construção é conjunta e orientada para o interesse público. Trata-se, portanto, de uma comunidade sem forma definida e em contínua reconstituição. (Cf. Mouffe, 1991).

<sup>30</sup> Entende-se por ‘agente’ aquele que detém capacidade para realizar uma ação intencional ou exercer poder. O papel dos ‘agentes’ na vida social contrasta, tradicionalmente, com o papel das ‘estruturas’, sejam instituições ou normas. O debate ‘agente-estrutura’ refere-se à discussão sobre a prioridade fixada entre os ‘agentes’ (indivíduos ou Estados), por oposição às ‘estruturas’ na definição da vida social. (Dunne, Kurki e Smith, 2010 : 342)

“os cidadãos e as elites percebem valores e princípios compartilhados” (Cerutti 2008 : 3). Este processo de autoidentificação é produzido através de uma série de hábitos (Hopf, 2002 : 10-11), experiências de vida diária (Berger e Luckmann, 1966 : 23), bem como normas e papéis que estão profundamente enraizados na sociedade e são definidos através de um processo de interação social no qual os decisores políticos participam (Lucarrelli, 2008 : 31).

De acordo com esta abordagem considera-se que tão ou mais importante do que este conjunto de princípios e valores é o processo de autoidentificação com os mesmos, através do qual os membros da comunidade política se reconhecem como pertencendo a uma entidade conjunta, porque partilham, modificam e reinterpretam esses valores e princípios que constituem o quadro através do qual perseguem os seus interesses e objetivos. Acresce que segundo Mouffe (1992 : 31) é a identificação com as regras organizadoras da comunidade política que cria uma identidade comum entre os seus membros que, de outra forma, estariam envolvidos em diferentes projetos e comunidades. Assim, considera-se que a identidade política consiste na identificação com um conjunto de regras, princípios e valores que sustentam e organizam a comunidade, partilhados por aqueles que a compõem e expressos através das suas ações sociais e políticas.

Para Gamberale (1997 : 37) a identidade política, em regimes democráticos, estrutura-se através de relações de mútuo reconhecimento, que garantem que todos podem esperar ser respeitados enquanto livres e iguais. Constitui-se como resultado do discurso político de diferentes identidades individuais, agindo na esfera pública, bem como da vontade própria dos cidadãos, independentemente da influência de “elementos transcendentais” como a etnicidade, a cultura, a língua e as tradições. Porém, para este autor, a identidade política não constitui uma forma de identidade dominante ou exclusiva no seio da sociedade<sup>31</sup>, mas um elo que une indivíduos e grupos, com diferentes relações de lealdade e identidade Gamberale (1997 : 49).

Neste sentido, entre outros vínculos identitários destaca-se a identidade nacional, ou seja, a identidade de um indivíduo no quadro do Estado-nação. Segundo Gamberale (1997 : 37), a identidade nacional inclui dois componentes identitários: um estritamente

---

<sup>31</sup> Considera-se que, ontológica e epistemologicamente, sociedade e comunidade política são conceitos distintos. Entende-se por comunidade política algo que é mais do que um produto da sociedade, já que dispõe de capacidade para tomar decisões enquanto ator soberano (Herrmann e Brewer, 2004).

nacional, baseado na afinidade; e um cívico, baseado em vínculos de associação, como a cidadania. O autor considera que os elementos constitutivos da identidade nacional não são politicamente definidos pelos cidadãos, mas pré-políticos, já que fatores como a etnicidade, língua, cultura e tradições – que determinam as fronteiras na comunidade nacional – se encontram a montante e jusante da vontade dos cidadãos e têm-se mantido como prioritários face ao exercício da atividade política na definição da identidade nacional. Daqui se conclui que, num quadro de múltiplas identidades, o sentimento de pertença face à identidade nacional tende a adquirir maior relevância do que a filiação a uma comunidade política mais alargada, como a europeia. Porém, e como recorda Habermas (1994), a existência de uma cultura política comum não tem de ser baseada na partilha, por todos os cidadãos, da mesma língua, origens étnicas, culturais ou mesmo históricas. A cultura política é baseada numa prática comum da cidadania, entendida enquanto atividade dos indivíduos na esfera pública, em que todos se podem expressar enquanto ‘nós’.

No que concerne ao contributo desta concetualização para a compreensão da identidade política da União Europeia, é importante destacar, por um lado, que a existência de múltiplas identidades nacionais não inviabiliza a existência de uma identidade política europeia – embora o sentimento de pertença nacional se possa assumir como prioritário face ao europeu – e, por outro, que a construção de uma identidade europeia, sustentada numa cultura política partilhada, assenta mais numa prática comum da cidadania – neste caso europeia – do que na existência de uma mesma língua, origens étnicas, culturais ou históricas.

Na dimensão cívica da identidade nacional, questão da cidadania assume, assim, um papel central, já que é ela que cria o vínculo estatutário entre os membros – cidadãos – e a comunidade política. Gamberale (1997 : 38) recorda que os Estados-nação e as identidades nacionais se apresentam como modelos de desenvolvimento da cidadania e identidade europeia. Tal resulta do facto de serem os próprios Estados as unidades que sustentam a comunidade política europeia e é demonstrado pela ligação estabelecida entre a cidadania, no quadro da UE, e a nacionalidade atribuída pelos Estados-membros<sup>32</sup>. Contudo, o autor considera que a cidadania e a identidade política europeias

---

<sup>32</sup> De acordo com o Tratado da União Europeia, no seu art. 9º, “é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui”. (TUE, 2010 : C 83/20)



devem ser substancialmente diferentes das de natureza nacional Gamberale (1997 : 38). Isto porque a União Europeia é uma comunidade política multinível – que inclui esferas locais, regionais, nacionais e europeia –, com um elevado grau de complexidade – desde logo dado o vasto leque de identidades nacionais, culturais, étnicas e religiosas, muitas delas profundamente enraizadas – o que resultará numa identidade complexa e de nível supranacional (cf. Mayer e Palmowski, 2004). Assim, o resultado seria uma forma de cidadania múltipla, que permitiria aos membros da comunidade terem diferentes fidelidades face a uma “cada vez mais complexa configuração de instituições comuns supranacionais, Estados, associações nacionais e transnacionais, e regiões” (Meehan, 1993 : 185). No mesmo sentido, Habermas (1992) considera que não existindo uma ligação entre o *ethnos* e o *demos*, a identidade europeia é uma identidade coletiva pós-nacional, que se deverá basear na prática da cidadania comum.

Gamberale (1997 : 46) salienta que uma identidade política europeia comum, baseada na cidadania, remete inevitavelmente para as questões do pluralismo, dada a pluralidade dos ‘povos da Europa’. Recorde-se que no preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, inserida desde as alterações introduzidas na Cimeira de Lisboa no corpo dos Tratados, consagra que a União “contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-Membros” (CDFUE, 2010 : C 83/391). Neste sentido, e tal como defende Cerutti (2003; 2008), a existência de uma identidade política europeia só será possível se não tender a cancelar as identidades nacionais ou a substituir a diversidade cultural em que assenta a União. A mesma ideia é partilhada por Kymlicka (1995) que considera que a criação de uma identidade política comum num estado multinacional – e, pelas suas características, na União Europeia – implica acomodar, e não subordinar, as identidades nacionais.

No que respeita à influência da dimensão étnico-cultural na construção da identidade política, existem duas posições em confronto. Por um lado, Smith (1992 : 19-21) concetualiza sobre a importância da existência de uma comunidade étnica como fundamento de sustentação da identidade política. Para o autor, a identidade política desenvolve-se através de uma coletividade cultural que enfatiza o papel de mitos e memórias históricas e que se reconhece através da existência de um, ou vários, elementos de diferenciação como a religião, hábitos linguísticos ou instituições Smith (1992 : 20). Para Smith, estas coletividades são duplamente históricas, no sentido em

que não só as memórias históricas são essenciais à sua continuidade, como cada grupo tende a ser um produto de forças históricas específicas e, portanto, sujeito a mudanças. No que concerne ao projeto europeu, Smith considera que este dispõe de uma identidade política comum demasiado frágil para sustentar uma maior integração, já que devia basear-se em fundações culturais profundas e estáveis, independentes das flutuações políticas e económicas. O autor recorda que apesar dos cidadãos europeus não partilharem mitos e memórias de um passado étnico pré-moderno comum, que suportaria a identidade cultural, tal seria possível através da existência de elementos fundamentais na fundação de uma cultura europeia comum: afinidades linguísticas; geografia cultural e simbolismo territorial partilhado; ausência de significativas clivagens religiosas e sentido comum do que lhe é externo ('o outro'), tendo este último um papel particularmente importante na promoção unificação política. Para Smith (1992 : 152, 174-175), mesmo que estejamos longe da existência de uma cultura europeia, existe uma 'família de culturas' na Europa com tradições comuns, memórias e mitos, que nunca foram partilhados ao mesmo tempo por todos os europeus, mas que num momento ou outro todas as comunidades que compõem a Europa partilharam.

Ao contrário, Tassin (1992) considera que a União Europeia não se baseia numa ideia filosófica de Europa cultural, mas numa experiência política concreta. Isto porque, segundo o autor, a construção da identidade política da UE tem conhecido um processo oposto ao das identidades nacionais, já que não se verifica, como pré-condição, a existência de uma identidade e instituições políticas, mas antes a identidade política resulta de uma atividade gradual de integração. Acresce que Tassin considera que a construção do processo político europeu tem uma origem fundacional ideológica e não cultural: a resistência ao fascismo e nazismo. Para este autor, a ideia de uma comunidade política e de cidadania europeia – e, portanto, de identidade política – assenta o seu significado original numa luta armada. Isto porque a resistência ao nazismo e ao fascismo pode ser considerada como uma experiência fundacional da identidade comum europeia, baseada na cidadania política. Em conjunto com a defesa das liberdades civis e direitos humanos, que levaram à negação do fascismo e do nazismo, esta resistência incluí os valores da autodeterminação e do envolvimento dos indivíduos na vida pública. Tassin (1992) recorda que o Movimento Federal Europeu foi formado no quadro dos movimentos de resistência no contexto da II Guerra

Mundial<sup>33</sup>, constituindo-se como um pilar fundador da Europa política, oposta à ‘Europa das Nações’ que havia levado ao totalitarismo e às catástrofes da guerra. Também Gamberale (1997 : 44) considera que a resistência europeia constitui uma experiência política fundadora da identidade política europeia moderna; e se a noção de ‘resistência’ pode pertencer ao passado, permanece uma prática contínua de defesa dos direitos humanos e da cidadania, dos direitos políticos e participação na vida pública, da defesa da democracia e do pluralismo.

Da conceitualização apresentada tendo em vista a compreensão do conceito de identidade política, e face ao objeto de estudo da presente investigação – a construção de uma identidade internacional da União – considera-se fundamental destacar dois contributos. Em primeiro lugar, a definição de ‘identidade política’ que serve de base à argumentação desta tese: trata-se de um conjunto de regras, princípios e valores que sustentam e organizam a comunidade política – no presente caso a União Europeia, entendida enquanto uma estrutura multinível –, partilhados por aqueles que a compõem e expressos nas suas ações sociais e políticas. Esta identidade sustenta-se num processo de autoidentificação dos membros, desenvolvido através de hábitos, normas e papéis que se vão enraizando na prática política europeia, e promovidos, em particular, por intermédio dos discursos das elites, na esfera pública. Porém, e reconhecendo-se a superior importância do papel das elites – nacionais e europeias –, esta identidade só será verdadeiramente partilhada quando assumida por todos os membros da comunidade, individuais e coletivos.

Em segundo lugar, e no seguimento do que também foi aferido no quadro da abordagem sociológica, é fundamental salientar que a identidade política – em particular face a uma comunidade mais alargada e supranacional, como a UE – consiste, apenas, num dos vínculos de afinidade e pertença dos cidadãos. Isto significa que existem outros vínculos identitários, nomeadamente de carácter nacional (identidade nacional) que convivem em complementaridade – mas em dados momento, possivelmente, em competição – com o vínculo identitário europeu. Neste sentido, o fortalecimento da identidade política europeia é reforçado por uma prática comum de cidadania, que não deve procurar cancelar as diversas identidades nacionais, ou pluralidade cultural, amplamente manifestas no caso da União Europeia. Isto significa que a construção da

---

<sup>33</sup> De que é exemplo o *Manifesto Ventotene*, da autoria de Altiero Spinelli e Ernesto Rossi e publicado em Junho de 1941.

identidade europeia é promovida, primária e essencialmente, na dimensão cívica – valores e comunidade política – e não tanto numa dimensão étnico-cultural, dadas as tensões entre as diferentes identidades nacionais<sup>34</sup>.

Finalmente, e no que concerne aos elementos fundadores da identidade política europeia, importa salientar a importância da partilha de princípios e valores comuns, não de dimensão eminentemente cultural mas de organização social e política da sociedade. A defesa da Democracia e primado do Direito, da pluralidade, igualdade dos cidadãos perante a lei e autodeterminação de povos e indivíduos, bem como do modelo liberal de organização da sociedade – na sua dimensão política, social e económica – surgem como resultado de uma experiência histórica dos povos europeus, embora não partilhada de forma contínua e homogénea, e manifesta-se, de forma clara, na letra dos Tratados fundadores da União, bem como, assume-se, na sua retórica e prática de ação externa.

---

<sup>34</sup> Tal verifica-se, por exemplo, através da ausência de feriados europeus ou celebrações históricas comuns.

### ***Dimensão internacional das identidades coletivas***

Existe uma extensa literatura sobre identidades coletivas no âmbito da Sociologia, Psicologia Social, Filosofia e Economia (Cf., entre outros, Calhoun, 1991; Chase, 1992; Jencks, 1990; Melucci, 1989; Morris e Mueller, 1992; Oldenquist, 1982; Sen, 1985; Taylor e Singleton, 1993; Wartenberg, 1991). Apesar das múltiplas abordagens, e no sentido de procurar circunscrever o conceito face ao objeto de estudo da presente investigação, considera-se que se a identidade individual assenta naquilo que diferencia o indivíduo dos restantes membros do coletivo, já a identidade coletiva<sup>35</sup> sustenta-se na existência de um sentimento de pertença a uma entidade mais alargada, partilhado pelos restantes membros que a compõem. As identidades coletivas baseiam-se, assim, na existência de uma identidade comum, partilhada pelos membros de uma mesma entidade ou grupo (cf. Brewer e Gardner, 1996).

No que concerne à dimensão internacional das identidades coletivas ou, dito de outra forma, à sua expressão no sistema internacional, é incontornável referir a concetualização de Wendt<sup>36</sup> (1992, 1994, 1996, 1999), a quem se pode atribuir o mérito de alertar o *mainstream* das Relações Internacionais para as questões da identidade, adotando uma abordagem a que alguns designam de ‘construtivismo moderado’ (cf. Cederman e Daase, 2006 : 117).

Wendt (1999 : 224) considera a identidade enquanto uma “propriedade dos atores intencionais que gera disposições motivacionais e comportamentais”. No que concerne à identidade dos Estados, enquanto atores fundamentais do sistema internacional, o autor considera que estes se inserem em “sistemas relativamente estáveis” (Wendt, 1999 : 10), compostos por outros Estados independentes, e cujo comportamento é mutuamente influenciado. É no quadro destes sistemas que os

---

<sup>35</sup> Importa destacar que o conceito de identidade coletiva não é consensual. Cerutti, por exemplo, prefere a utilização do conceito de identidade grupal – conforme concetualizado por Berger e Luckmann (1966 : 174) – ao de ‘identidade coletiva’, por considerar que este último “mantém um sabor a ideologia totalitária” (Cerutti 2008 : 6), e por entender que coloca a identidade coletiva acima da identidade dos indivíduos.

<sup>36</sup> Wendt é considerado um dos autores de referência da teorização construtivista no quadro das Relações Internacionais. Apesar de se considerar que este autor desafia as bases epistemológicas do paradigma realista, considera-se que a concetualização elaborada por Wendt, nas suas diversas obras, não deixa de partilhar algumas das fundações ontológicas do realismo – designadamente no que diz respeito à importância do papel do Estado e dos interesses nas Relações Internacionais – ao contrário de outros autores de matriz construtivistas como Onuf (1989) e Kratochill (1989).

Estados<sup>37</sup> definem as suas expetativas, papéis<sup>38</sup> e interesses próprios, em interação com os ‘Outros’. Por esta razão, também Hopf (1998 : 174-177) considera as identidades enquanto elemento de compreensão fundamental das Relações Internacionais, dado que, para o autor, é a sua existência que garante um nível mínimo de previsibilidade e ordem<sup>39</sup> na política internacional<sup>40</sup>. Isto porque as expetativas, interesses e papéis dos atores, designadamente os Estados, assentam na existência de identidades intersubjetivas, que são suficientemente estáveis para garantir uma previsão de padrões de comportamento Hopf (1998 : 174). Assim, a identidade do Estado inclui, e reflete-se, nas suas preferências e ações, sendo que o Estado compreende os ‘Outros’ de acordo com a identidade que lhes atribuí, ao mesmo tempo que reproduz a sua própria identidade através de práticas diárias (Hopf, 1998 : 175). Na presente investigação considera-se que esta argumentação pode ser aplicada não só aos Estados, mas a outras ‘estruturas de autoridade’<sup>41</sup> que agem no sistema internacional.

Assim, e desde logo, considera-se fundamental salientar a distinção entre ‘atores estatais’ e outras ‘estruturas de autoridade’ que, agindo no sistema internacional, não apresentam as características matriciais de um Estado. Wendt (1994 : 9) defende que os conceitos de ‘agentes estatais’ e ‘estruturas de autoridade’, face à organização do sistema internacional contemporâneo, não necessitam de ser coincidentes tal como acontecia no sistema vestefaliano. Isto porque o autor considera que a autoridade política pode, em princípio, ser internacional e descentralizada (cf. também Ruggie 1983b; Pasic 1993). Esta concetualização torna-se, particularmente, relevante para a

---

<sup>37</sup> A abordagem construtivista considera os Estados não como entidades pré-definidas, estrutural ou exogenamente, mas como resultado de uma construção historicamente contingente (Cf. Adler, 1991, Ashley, 1987; Katzenstein, 1990; Kratochill, 1989; Ruggie, 1983; Walker, 1990; Wendt, 1992, **1994**).

<sup>38</sup> Por ‘papel’ entende-se a existência de padrões de comportamento expectáveis ou apropriados, determinados pelas concepções próprias dos atores sobre o que consideram ser apropriado face também às expetativas dos outros atores (Elgstrom e Smith, 2006; Wendt, 1999)

<sup>39</sup> Ordem é um conceito considerado essencial, em particular para os teóricos Realistas como os da Escola Inglesa. Para os Realistas, ‘ordem’ é, geralmente, considerada como a existência de ausência de guerra. De acordo com esta abordagem, a ‘ordem’ é sempre precária, embora se considere que pode ser alcançada, por exemplo, através do equilíbrio de poder ou da política de dissuasão, dada a natureza anárquica do sistema internacional. Para a Escola Inglesa, dado o contexto específico da anarquia internacional, alcançar a ‘ordem’ é o único objetivo em que as unidades ‘soberanas’ concordam, apesar da sua diversidade cultural. As instituições da sociedade internacional – Diplomacia, equilíbrio de poder, conferências de paz, gestão dos grandes poderes, Direito Internacional – são definidas, primariamente, para alcançar o objetivo da ‘ordem’ da qual depende a liberdade das unidades. (Dunne, Kurki e Smith, 2010. pp. 348)

<sup>40</sup> Hopf, tal como outros autores construtivistas, não deixa de considerar a influência de outros fatores como normas, cultura ou instituições (1998 : 174).

<sup>41</sup> Entende-se por estrutura “um conjunto de constrangimentos relativamente imutáveis que condicionam o comportamento dos Estados” (Hopf, 1998 : 172).

análise da política internacional contemporânea, onde organizações de carácter transnacional, compostas ou não por Estados, adquirem uma importância crescente.

Contudo, é a partir de uma análise centrada nos Estados que Wendt observa a formação de identidades coletivas, na esfera internacional<sup>42</sup>. O autor justifica esta opção por duas razões essenciais: em primeiro lugar porque, apesar da crescente importância dos atores não-estatais na política internacional, os Estados permanecem ciosos da sua soberania, pelo que tendem a resistir a processos de identificação coletiva de forma mais intensa do que outros atores; e, em segundo lugar, porque a identificação coletiva é considerada como condição fundamental para a emergência de ‘estados internacionais’, cuja criação constitui uma importante alteração ao sistema vestefaliano de ordem internacional Wendt (1994 : 2). Esta abordagem defende, assim, que não é necessário abandonar o Estado enquanto ator fundamental no sistema internacional para compreender a formação de comunidades políticas internacionais – e respetivos processos de integração –, o que até potenciaria erros de análise tendo em conta que estas mesmas comunidades são constituídas, desde logo, pelos próprios Estados. Por outro lado, Wendt (1994 : 9) salienta que o facto de se considerar que tudo o que é externo às fronteiras do Estado pode ser concetualizado enquanto ator não-estatal pode ocultar a emergência de poderes estatais, ao nível internacional, que não estão concentrados num único ator, mas distribuídos entre estruturas de autoridade política transnacionais e que constituem, por si só, uma transformação estrutural do sistema vestefaliano de Estados. Saliente-se, porém, que na presente investigação não se considera que a União Europeia deva ser entendida enquanto estado internacional, mas sim enquanto ‘estrutura de autoridade’ que exerce a sua ação na esfera internacional. Acresce que, para Wendt (1994), não só os Estados podem adquirir interesses coletivos – ao contrário do que defende a concetualização realista –, como o poderão fazê-lo através de processos sistémicos, dada a interação estabelecida – no que difere de

---

<sup>42</sup> Saliente-se que o que distingue o processo de formação de um ‘estado mundial’, preconizado na concetualização de Wendt, da dinâmica de ‘paz perpétua’ defendida por Kant (2005) – em obra originalmente elaborada em 1795 – é, precisamente, o papel das identidades coletivas. No quadro da presente investigação, importa destacar que se discorda da concetualização de Wendt no que concerne à potencial criação de um ‘estado mundial’, desde logo porque se considera que a construção de identidades coletivas na esfera internacional é complementar, e não substitutiva, das identidades nacionais. No mesmo sentido, não se pretende analisar o carácter normativo das identidades coletivas no quadro do sistema internacional *per se* – e, designadamente, uma potencial dinâmica de ‘paz perpétua’ confirme defendida por Kant – mas sim o processo de construção dessas mesmas identidades, bem como os elementos que o compõem. Assim, considera-se que qualquer consequência normativa, mesmo que partilhada pelos membros da comunidade política, é resultado da conciliação produzida no quadro do processo de construção identitária e não uma dimensão pré-existente ao processo.

racionalistas, realistas e liberais. O que significa, entende-se, que estruturas de autoridade de tipo não estatal, como se considera a UE, podem adquirir interesses coletivos e, também, dispor de uma identidade coletiva.

O quadro teórico definido por Wendt permite, assim, considerar a importância dos Estados – incluindo os respectivos interesses – na formação de identidades coletivas na esfera internacional, bem como aplicar o conceito de identidades coletivas a entidades não estatais, mas que demonstram capacidade de exercício de poder no sistema internacional.

A concetualização desenvolvida por Wendt procura elaborar um quadro teórico de formação de identidades coletivas, sustentado na construção de uma identidade partilhada entre um conjunto de Estados, definindo como variáveis dependentes as respetivas identidades e interesses<sup>43</sup>. Isto porque considera que se tratam de variáveis endógenas à interação entre os atores, o que permite analisar a ação coletiva não apenas como um problema de “alteração do custo da cooperação”<sup>44</sup> para os atores com interesses próprios, mas como um processo que cria novas definições do próprio ator (Wendt, 1994 : 4). Dito de outra forma, os Estados ao interagirem no quadro da construção de uma identidade coletiva, na esfera internacional, promovem alterações e adaptações às suas identidades e interesses próprios que, embora se mantenham, acabam por se transformar e redefinir, o que se reflete numa alteração das expectativas, interesses e papéis dos atores e, portanto, na avaliação que fazem dos custos e benefícios dessa mesma interação. Trata-se de um processo dinâmico de permanente reconstrução, de carácter interno (das identidades e interesses próprios dos atores) e externo (dos interesses e identidades coletivas).

Fundamental para a concetualização Wendt sobre identidades coletivas, é ainda o conceito de ‘identidade corporativa’, aqui entendida enquanto um conjunto qualidades intrínsecas e auto-organizadoras que constituem a individualidade de cada ator coletivo. Quando aplicada aos Estados, esta identidade corporativa sustenta-se em quatro

---

<sup>43</sup> Wendt trata os Estados como detentores de identidades, interesses e racionalidade, porém existem importantes críticas a este pressuposto (cf., por exemplo, Ferguson e Mansbach 1991).

<sup>44</sup> Seguindo uma lógica de ‘custos de transação’, conforme aplicado pelos racionalistas. De acordo com um princípio de racionalidade, o ator racional calcula os custos e benefícios de determinada ação e escolhe aquela cuja direção proporcione uma maior mais-valia. Os atores racionais também se comportam estrategicamente, o que significa que têm em consideração as reações dos outros ao seu comportamento e que isso influencia o resultado/mais-valia a obter. A racionalidade do comportamento do Estado é, assim, um pressuposto fundamental nas teorias neorrealistas e neoliberais. (Dunne, Kurki e Smith, 2010. pp. 349)



interesses fundamentais: i) segurança física, incluindo a diferenciação de outros atores; ii) segurança ontológica, ou previsibilidade das relações estabelecidas com o mundo exterior, o que origina um desejo por identidades sociais estáveis; iii) reconhecimento, enquanto ator, pelos outros atores, para além da sobrevivência pela força, e iv) ambição de desenvolvimento, no sentido de corresponder às aspirações do ser humano e alcançar uma melhor qualidade de vida, nas quais os Estados são o repositório ao nível coletivo. Assim, a forma como os Estados satisfazem os seus interesses corporativos (próprios) – aqui entendidos enquanto partilhados pelos diversos elementos, individuais e coletivos, que compõe o Estado – depende de como se definem em relação aos ‘Outros’, que lhe são externos, o que resulta da sua própria identidade social ao nível interno e sistémico (Wendt, 1994 : 2)<sup>45</sup>. O que significa que um Estado, tendo em consideração a sua identidade social, pode considerar o aprofundamento da interação com outros estados como a melhor forma de prosseguir os interesses corporativos acima referidos, promovendo assim a construção de uma identidade coletiva, de natureza transnacional. Tal como salientam Cederman e Daase (2006 : 119), o que distingue as identidades sociais das identidades corporativas é o facto de as primeiras poderem ser assumidas enquanto ‘propriedades’ dos atores, enquanto as segundas resultam de atributos e configurações endógenas, que decorrem de um processo de construção de uma dada entidade coletiva.

Assim, a identidade coletiva deverá basear-se na promoção de regras, normas, princípios e interesses partilhados, cuja definição e construção resultam de um “*continuum* de negativo para positivo” ou seja, “da concepção do ‘outro’ como anátema, para a concepção do próprio enquanto extensão do outro” (Wendt, 1994 : 3). O autor considera, ainda, que na ausência de uma identificação positiva, os interesses na esfera coletiva serão definidos face ao ‘Outro’ que, por sua vez, é visto como um objeto de manipulação para benefício (próprio) do ‘Eu’, o que contudo não impede a promoção de ações que tragam benefícios para o ‘Outro’, desde que por razões instrumentais.

Deve salientar-se, ainda, que Wendt (1999 : 235-237) considera que a existência do Estado é anterior à interação com os demais atores do sistema em que se insere, designadamente outros Estados, com os quais partilha interesses comuns. A estes

---

<sup>45</sup> Wendt (1994) considera que existe um processo sistémico na dinâmica que se estabelece entre o contexto interno e a ação do Estado, designadamente no âmbito externo, ou seja, na relação com os ‘outros’.

acrescem os interesses próprios de cada Estado, construídos socialmente e através de contingências históricas (Wendt, 1994 : 4), que contribuem para a existência do que o autor designa por ‘egoísmo de Estado’. Apesar de assumir a sua existência, Wendt considera que tal não significa que não exista margem de manobra para a formação de identidades coletivas, já que estas variam em função do tema, momento histórico, local e de acordo com o caráter bilateral, regional ou global em que se desenvolvem. Acresce que o autor considera que os interesses egoístas dos estados não constituem características essenciais da sua individualidade, mas decorrem da representação das relações que se estabelecem entre o ‘Eu’ e os ‘Outros’. Estas representações constituem, sempre, um processo, mesmo quando a sua estabilidade relativa, em certos contextos, possibilita que sejam encaradas como pré-atribuídas (Wendt, 1994).

Desta forma, é a conjugação entre os interesses próprios e coletivos que influencia “a dimensão e a forma através das quais as identidades sociais implicam uma identificação com o destino do outro” (Wendt, 1994 : 3) e, portanto, a construção de interesses e identidades partilhadas. O autor assume, assim, que os interesses dependem das identidades, não enquanto mecanismos causais mas enquanto fenómenos distintos (Wendt, 1994 : 2) e interrelacionados.

A dinâmica de interação entre os atores é, assim, fundamental para a construção e desenvolvimento das suas identidades, sejam individuais ou coletivas. Desde logo porque, para Wendt (1994 : 6), a dependência – seja material ou intersubjetiva – constitui uma determinante fundamental para a forma como a identidade do ator é definida através da interação. O que significa que com o aumento da interdependência<sup>46</sup> entre os atores, aumenta também o potencial de transformações endógenas da identidade e a sua transformação no sentido de maior partilha, ou seja, de aprofundamento de identidades coletivas. Por outro lado, porque os Estados dependem profundamente das suas sociedades para a sobrevivência política, embora alguns possam depender mais da sociedade internacional do que da nacional (cf. Jackson e Rosberg, 1982; Wendt e Barnett, 1993). Porém, aqueles que fazem parte de sociedades democráticas identificam-se através da partilha de normas e cultura política, ou seja, as suas próprias questões internas podem promover uma identificação coletiva. Assim, para Wendt

---

<sup>46</sup> A ‘interdependência’ envolve uma relação mútua de dependência na qual ações e interesses estão interligados. Esta relação pode produzir consequências não intencionais, mesmo indesejáveis, e recíprocas, porém os atores que nelas participam também obtêm importantes benefícios por meio desta interligação (Dunne, Kurki e Smith, 2010. pp. 346).

(1994 : 6), a convergência transnacional de valores internos pode encorajar a formação de uma identidade coletiva. O resultado é a diminuição da heterogeneidade – ou uma crescente semelhança – entre os atores, o que poderá influenciar as identidades e os interesses próprios e coletivos. Porém, Wendt salienta que tal pode não ser suficiente para a promoção de uma identidade coletiva, já que os Estados podem responder a estes processos sistêmicos redobrando os esforços para defender as suas identidades próprias.

Esta dificuldade remete para duas questões essenciais: a legitimidade e a estabilidade das identidades.

No que diz respeito à legitimidade, Cerutti (2008 : 8) considera que uma nova realidade política só pode alcançar um ponto crítico de aceitação quando os membros da mesma comunidade – de carácter estatal ou não – assumem que a manutenção de laços de união, mais ou menos reforçados, é, ao mesmo tempo, conveniente para o seu bem-estar e relevante para a sua imagem coletiva. O que significa que a legitimidade inclui, como condição central, a identidade política e, portanto, a identificação dos atores envolvidos no processo, tenham eles um carácter individual ou coletivo. Assim, na dimensão interna, os cidadãos reconhecerão legitimidade face ao desenvolvimento de uma crescente interdependência do Estado com atores externos se esta se apresentar como conveniente para o seu bem-estar e relevante para a sua imagem coletiva; da mesma forma que, na dimensão externa, o Estado reconhecerá legitimidade à entidade que promova a interdependência, e portanto uma identidade coletiva, se nela reconhecer benefícios, como a prossecução dos interesses corporativos acima referidos, e relevância para a sua imagem externa.

Já no que concerne à estabilidade, Wendt (1994) salienta que a base intersubjetiva das identidades sociais tanto pode ser cooperativa como conflitual. Isto, porque as identidades e interesses estão em permanente processo de interação. O autor defende que quanto maior for o grau de conflitualidade do sistema, mais os Estados se temerão entre si e defenderão identidades egoístas, através do envolvimento em ganhos relativos, sobrevalorizando e resistindo a fatores que os enfraquecem (Wendt, 1994 : 6). Significa isto que, segundo o autor, é mais fácil desenvolver interesses comuns e identidades coletivas em períodos de menor conflitualidade, como demonstra o caso da UE em que a ausência de conflitos entre os Estados, objetivo último da integração europeia, promoveu as condições necessárias à criação de uma identidade coletiva.

Porém, a concetualização de Wendt, de matriz eminentemente estatocêntrica<sup>47</sup> não está isenta de críticas. Zehfuss (2002), por exemplo, considera que Wendt peca por adotar um conceito de Estado antropomórfico<sup>48</sup>, evidenciando uma ausência de normatividade, bem como a não inclusão de processos internos de articulação com a identidade própria do Estado e um fracasso em lidar com as suas complexidades concretas. Desde logo porque, para este autor, “Wendt necessita que a identidade seja construída mas, ao mesmo tempo, de alguma forma atribuída” (Zehfuss, 2006 : 93). O autor salienta que a identidade, na concetualização de Wendt, “é uma identidade sem diferença”, já que se sustenta “numa unidade da identidade imposta através de múltiplas exclusões, que dizem respeito à gênese e tipologia do ator” (Zehfuss, 2006 : 108), designadamente o Estado. Isto significa que Estados se constituem como unidades unitárias, no que concerne aos desejos e intenções, o que reduziria a identidade a uma questão de negociação entre Estados, não incluindo a componente de construção identitária de natureza interna (Zehfuss, 2006 : 111).

Na mesma linha, Lucarrelí (2008), considera que a maior lacuna na abordagem de Wendt reside na ausência de uma referencia à identidade política do povo, aqui entendido enquanto elemento fundacional da comunidade política, tenha ela um carácter nacional ou transnacional. Para Lucarrelí (2008) é colocada enfãse na designada ‘identidade do Estado’ (cf. também Holsti, 1970; Walker, 1987; Aggestam, 1999), e não tanto na identidade enquanto sentimento de pertença por parte da comunidade política, sendo esta identificação fundamental para a consolidação do vínculo identitário.

No que concerne aos contributos da concetualização de Wendt, relativa à dimensão internacional das identidades coletivas, para a presente investigação, destacam-se quatro elementos fundamentais. Em primeiro lugar, considera-se que o facto de este quadro teórico se basear na importância do ator ‘Estado’ na construção de uma identidade coletiva, de dimensão transnacional, é o mais adequado à compreensão de uma entidade com as características da União Europeia. Desde logo porque, desde a sua génese, que a UE foi construída com base numa estrutura intergovernamental, em que os Estados-membros assumem uma posição privilegiada. Embora se assumam

---

<sup>47</sup> O Estatocentrismo consiste na identificação dos atores estatais enquanto principais objetos ontológicos de um determinado quadro teórico. As principais correntes das teorias das Relações Internacionais – como o realismo, o neorrealismo e o neoliberalismo – assumem o ‘Estado enquanto ator’ como o seu ponto de partida (Dunne, Kurki e Smith, 2010. pp. 350), da mesma forma se considera a concetualização construtivista protagonizada por Wendt.

<sup>48</sup> Cf. Wendt, 2004, onde o autor elabora sobre a comparação entre o Estado e os seres humanos.

válidas as críticas, a este modelo teórico, que apontam para um predomínio de uma identidade de natureza estatal, face à identificação pelo conjunto dos membros que a compõem – a comunidade política num sentido mais alargado – na construção de um sentimento de pertença coletivo, considera-se que tal se aplica, efetivamente, à compreensão do fenómeno de integração europeia. Este entendimento resulta do que se interpreta como uma prevalência da vontade das elites e decisores políticos nacionais, e subsequentemente europeus, face às respetivas opiniões públicas em momentos fundadores da integração europeia. Esta opção pode, contudo, significar – na linha das críticas formuladas – que não se verifique uma efetiva e profunda identificação de todos os membros da comunidade política com o processo de construção da identidade coletiva, neste caso europeia. E tal pode resultar, no limite, numa identidade coletiva frágil, em particular em momentos em que as identidades próprias – nacionais – se afirmem como preponderantes. Porém, e mesmo tendo em conta estas condicionantes, considera-se que o modelo de Wendt contribui de forma significativa para a compreensão do fenómeno de construção de uma identidade internacional da UE.

Em segundo lugar salienta-se, na interpretação de Wendt, a relevância atribuída à necessidade de previsibilidade de comportamentos, favorecida pela existência de identidades coletivas. De acordo com este modelo, considera-se que as expectativas, papéis e interesses próprios, designadamente dos Estados, são construídos e desenvolvidos no seio de sistemas estáveis. Estes elementos próprios são transformados e adaptados quando inseridos num processo de construção de uma identidade coletiva, produzindo padrões de comportamento que permitem uma previsibilidade face à conduta dos atores que compõem o sistema. Este processo é favorecido pela existência, promovida e crescente, de uma interdependência entre os atores. Considera-se, assumido uma abordagem de base funcionalista, que este processo assenta num mecanismo de tipo *spill-over*, o que significa que interdependência resulta em maior interdependência, criando laços cada vez mais fortes entre os membros do sistema. Procurando agregar estes dois contributos, considera-se que uma crescente interdependência promove uma maior interação entre os atores e, portanto, uma consequente dinâmica de transformação e adaptação dos elementos próprios em elementos partilhados. Com isto, promove-se, também, uma crescente padronização – e previsibilidade – dos comportamentos, o que tenderá a aumentar a estabilidade no seio do sistema. Neste sentido, também esta concetualização parece ser ajustada a

compreensão da identidade internacional da União Europeia, embora com condicionantes. A prática reiterada de posições e ações externas comuns aos Estados-membros resultou na evolução de uma cooperação informal para um quadro institucionalizado – da Cooperação Política Europeia (CPE) à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) – incluindo um leque cada vez mais abrangente de temas e áreas regionais. Esta prática resultou também na definição de crescentes regras comuns, baseadas em princípios e valores partilhados e consagrados nos documentos fundadores, o que resultará, de acordo com este modelo, numa crescente padronização dos comportamentos dos Estados-membros. Porém, entende-se, tal não significa a existência de uma estabilidade permanente. Isto porque se considera que esta é condicionada pela dinâmica de transformação e adaptação dos elementos próprios em elementos comuns, cujo processo se afigura, de certa forma, promotor de alguma instabilidade. Entende-se que esta adaptação e transformação resulta na existência de uma base comum, que sustenta a identidade coletiva, em permanente alteração o que, embora permita uma previsibilidade dos comportamentos, permanece em constante mutação. Assim, os Estados poderão tender a assumir posições que variam entre a base comum anterior a um novo processo de transformação – provocado por um acréscimo de interdependência – e a nova base que resulta da alteração provocada nos seus elementos próprios – expectativas, papéis e interesses – o que acabaria por condicionar a padronização de comportamentos e, consequentemente, a estabilidade.

Em terceiro lugar, reputa-se de fundamental a existência de uma permanente interação entre a formulação de interesses, papéis e expectativas dos atores ao nível nacional e coletivo. Ou seja, considera-se que as identidades nacionais e coletivas interagem entre si, transformando-se e redefinindo-se mutuamente, através de dinâmicas endógenas aos processos de construção identitária. É esta permanente redefinição que permite o que Wendt designa por *continuum de negativo para positivo*, ou seja, a transformação de características diferenciadoras em características comuns e partilhadas. Dito de outra forma, os atores deixam de se encarar mutuamente como o ‘Outro’ e para se percecionarem como membros de uma mesma entidade. Acresce que, no caso da União Europeia, esta perceção se afigura mais facilitada na esfera internacional. Isto porque se considera que é mais fácil aos Estados-membros – e respetivas comunidades políticas – assumirem como partilhados regras, normas, princípios e valores comuns quando comparados com aqueles que são externos ao

projeto europeu, do que quando confrontados com diferenças no quadro da própria entidade europeia.

Finalmente, e no seguimento da argumentação anterior, salienta-se que a convergência transnacional de valores internos – próprios aos Estados – promove a construção e aprofundamento de uma identidade coletiva, designadamente pelo reconhecimento de legitimidade face à entidade que lhe serve de base. Considera-se ser este, aliás, um dos fatores estruturantes da construção da identidade política internacional da UE, entendida enquanto identidade coletiva. A partilha de princípios e valores como a Democracia, primado do Direito, defesa dos Direitos Humanos e bem-estar económico e social assumem-se como estruturantes na esfera interna do Estados-membros, partilhados por todos os que compõem a União Europeia, e como orientadores das suas posições e ação na esfera internacional. É a partilha destes valores, e por consequência de uma visão comum de organização do sistema internacional, que sustenta a construção e aprofundamento da identidade coletiva europeia e, portanto, da identidade internacional da UE. Acresce que por estes valores se apresentarem como, efetivamente, partilhados são reconhecidos como legítimos, resultando num reconhecimento da legitimidade internacional da União Europeia. Considera-se que tal tende a acontecer, de forma mais sustentada, na dimensão interna à União do que na sua dimensão externa. Ou seja, os membros da comunidade política (UE) tendem a reconhecer a legitimidade da União porque partilham os mesmos princípios e valores, bem como uma visão comum de organização do sistema internacional, o mesmo não acontecendo – pelo menos na mesma proporção – com aqueles que lhe são externos. Para além disso, considera-se que o grau de reconhecimento da legitimidade da UE – na sua dimensão interna e externa – depende do nível de partilha, reconhecimento e sentimento de pertença face à identidade coletiva. Isto justificaria diferentes perceções entre os Estados-membros – com níveis de pertença distintos, resultantes da interpretação face aos seus elementos próprios – bem como diferentes perceções entre a União Europeia e aqueles que lhe são externos.

### *Importância das práticas discursivas*

O papel das práticas discursivas nos processos de construção identitária é destacado por diversos autores. Billig (1995), por exemplo, salienta o papel da linguagem e dos discursos na promoção de sentimentos de partilha, já que é através destes que os membros de uma dada comunidade consolidam a utilização de conceitos e significados comuns, nos quais assenta a sua identidade coletiva. Da mesma forma, Brubaker e Cooper (2000 : 16), consideram que os processos de identificação são desenvolvidos, de forma mais ou menos anónima, através da formulação de discursos e narrativas públicas, que dão expressão ao pensamento e sentido ao mundo social. Os mesmos autores recordam Foucault<sup>49</sup> – cuja obra sobre a importância do discurso no mundo social é incontornável – para afirmar que são os discursos “que regulam o que pode ser dito, o que pode ser pensado e o que é considerado verdadeiro e falso, racional e irracional, legítimo ou ilegítimo” (Brubaker e Cooper, 2000 : 16). Esta argumentação assenta no facto de se considerar que é através da linguagem – e dos discursos – que os indivíduos se expressam perante o mundo exterior, bem como explicam e interpretam as suas ações e a dos ‘outros’. Isto não significa que não exista nada ‘fora’ da linguagem, mas antes que um fenómeno, para ser objeto de conhecimento, deve ser interpretado à luz das práticas discursivas nele incluídas (Guzzini, 2000 : 159; Searle, 1995 : 66-71).

No que concerne à clarificação de conceitos, considera-se o discurso como uma “estrutura particular de significados” que “constitui e organiza as relações sociais” (Doty, 1996 : 239), garantindo que certos significados assumem uma posição dominante face outros. Acresce que se entende que o papel das práticas discursivas nos processos de construção identitária, no que diz respeito a ações sociais e políticas, decorre do estabelecimento de regras e definição de significados que condicionam a ação, através da legitimação de determinados agentes e políticas em detrimento de outros Mole (2007 : 15). Isto porque as estruturas de significado podem ajudar a explicar determinadas ações e políticas, bem como apresentar, de forma sistemática, os padrões de pensamento de um dado ator, tornando-se assim mais inteligível tanto na dimensão interna como externa (Waeber, 2002 : 26).

---

<sup>49</sup> Na obra *The Order of Things*, Foucault demonstra como os indivíduos, numa determinada sociedade, são constrangidos a agir de determinada forma devido a práticas discursivas que não lhes são visíveis. O autor não está, portanto, tão focado no discurso a partir de um ponto de vista dos indivíduos nem das estruturas formais que utilizam, mas sim numa perspetiva das regras em vigor, próprias à existência do discurso (Foucault, 2002, p. xiv).



Porém, tal como salienta Mole (2007 : 15), a articulação entre significados é sempre contingente. É por esta razão que a análise das práticas discursivas assume importância na presente investigação, já que aborda as ligações entre significados e conceitos e trata a linguagem como um sistema independente, observando a sua relação com o que lhe é exterior (o contexto em que se insere) (Foucault, 1972; Dreyfus e Rabinow, 1982; Bartelson, 1995). Importa ainda salientar, e tendo como base a conceitualização de Foucault (1972), que o interesse não é de natureza linguística – no sentido de analisar o significado desta ou daquela palavra – mas em como determinadas expressões surgem enquanto objetos que representam realidades específicas.

Também Howarth (2000 : 48–9) invoca Foucault para definir os discursos como “sistemas autónomos de regras que constituem objetos, conceitos, assuntos e estratégias”. Contudo, este autor salienta que “os objetos reais têm significado independentemente dos discursos nos quais são constituídos” (Howarth, 2000 : 112). Entende-se assim que o significado de cada conceito não depende do discurso em que é publicamente expresso, o que não impede que um determinado ato discursivo lhe atribua um significado particular. Isto porque o significado se situa na diferença entre conceitos (Waever, 2002 : 28).

Neste sentido, recorda-se a conceitualização de Wendt (1994 : 8), segundo o qual a importância das práticas discursivas pressupõe que o mundo social é constituído por significados partilhados, que são manipulados através de práticas retóricas. O objetivo destas práticas na ação coletiva é criar vínculos de solidariedade, podendo também desempenhar outras funções independentes na concretização de objetivos coletivos. Wendt (1994 : 8) defende que o que se designa por prática retórica pode ter efeitos semelhantes ao da prática de cooperação – geradora de interdependência entre os atores – porém através de diferentes formas de comunicação. No que concerne às práticas de cooperação, Waever (2002 : 40) considera que os observadores partem muitas vezes do pressuposto que as condições para a existência de cooperação e construção institucional – na dimensão nacional e transnacional – assenta numa concordância, entre os diferentes atores, face aos conceitos a utilizar. Porém, conforme o autor salienta, nem sempre tal acontece, dado que os atores podem desenvolver políticas compatíveis, mas as narrativas que as sustentam – expressas através de práticas discursivas – são diferentes (*vide* os partidos políticos). Como tal, Lucarrelli (2008 : 9) considera que a decisão política consiste num ato comunicativo que transforma os valores em ações,

através da sua interpretação. Esta comunicação torna-se, assim, imediatamente visível ao público que, desta forma, se envolve num permanente processo de autoidentificação (cf. também Bloom, 1990). Significa isto que a política se torna, desta forma, não só numa variável de intervenção no processo de construção identitária, mas também no contexto em que as identidades se tornam observáveis.

No que diz respeito à relação entre os discursos, identidades e interesses, Waever (2002 : 30) considera, por um lado, que os interesses não podem ser apresentados pelos atores fora de uma estrutura discursiva e, por outro, que uma argumentação baseada nos interesses – e, portanto, expressa através dos discursos – é sempre desenvolvida com base numa distribuição particular das identidades existentes em cada comunidade, expressas em vários níveis (cf. também Waldes, 1996; Jepperson, Wendt e Katzenstein, 1996). Já no que concerne à utilização de práticas discursivas pelos Estados, estes utilizam-nas para exprimir ou alterar ideias sobre si mesmos, enquanto elementos com capacidade de ação coletiva com interesses próprios, na sua dimensão interna mas também face aos ‘outros’. Para Wendt (1994 : 9), estas práticas podem, em última instância, ter uma função estratégica e instrumental na redefinição de identidades e interesses, designadamente no sentido da construção de uma identidade coletiva.

Tendo por base esta conceitualização, e aplicando-a ao caso particular da União Europeia, Wodak (2007 : 74) considera que a construção discursiva que sustenta a identidade europeia deve ser assumida como uma negociação de identidades, que depende do contexto em que é definida e é co-construída discursivamente através de interações entre os diversos atores que participam no processo. Tal significa que, no contexto da UE, ‘construir a Europa’ resulta de uma negociação permanente de significados do próprio conceito de ‘Europa’, em espaços públicos diferentes e tendo em consideração a alteração das fronteiras, diferentes ideologias, hábitos culturais e tradições históricas, bem como diferentes interesses políticos, sociais e económicos – nacionais, regionais e locais – expressos através de várias organizações e grupos de interesse Wodak (2007 : 71-72). Assumindo esta diversidade, e a sua relevância na formação de uma identidade política europeia, Cerutti (2008 : 8) conclui que a formulação do discurso político deve ter lugar no seio dos Estados-membros, mas também ao nível transnacional, caso se pretenda que a comunidade política europeia sobreviva e se desenvolva com legitimidade. Por outro lado, Luccareli (2008 : 29)

considera que o facto de as identidades serem debatidas, formadas e interpretadas – através de práticas discursivas – nas diferentes esferas públicas – nacionais e transnacionais – pode ser um fator gerador de instabilidade, já que depende dos diversos atores e dos contextos em que se desenvolvem. Tal só será contrariado através da existência de um conjunto de princípios e valores comuns, que proporcionem uma base partilhada e, desta forma, um efeito estabilizador.

Assim, Wodak (2007) considera que os atuais discursos na Europa são criados, em regra, através da conjugação de três objetivos e dimensões: (i) atribuição de um sentido ao projeto europeu (dimensão concetual); (ii) organização da estrutura (dimensão institucional); e definição de fronteiras (dimensão geográfica). A primeira dimensão – concetual – refere-se à ideia de Europa, à sua substância, essência e significado. A segunda, dimensão institucional, reflete sobre a forma como a União Europeia se organiza, a sistema institucional que suporta o processo de decisão e a definição de quadros políticos adequados aos desafios com que se confronta. Finalmente, a dimensão geográfica diz respeito à definição dos Estados que podem, ou não, integrar o projeto europeu tendo por base a delimitação de fronteiras. De acordo com a autora, é com base na articulação destes diferentes objetivos e dimensões, ao nível nacional e transnacional, que se formula a ‘ideia de Europa’ que, para Strath (2000 : 14) “é um discurso (...) um centro normativo (...) e um programa político”.

No que concerne ao contributo desta concetualização para a presente investigação, importa salientar que, pese embora se reconheça a importância das práticas discursivas, não se pretende analisar os processos de construção dos discursos no quadro da União Europeia, mas sim a forma como os mesmos expressam conceitos e significados comuns que sustentem uma identidade internacional da UE. Isto porque se considera que as características da política externa europeia, ao serem apresentadas de forma consistente e reiterada nos diversos instrumentos de ação externa da União, dão origem a um léxico próprio e partilhado pelas Instituições e Estados-Membros, transformando-se assim, argumenta-se, na narrativa comum que sustenta a identidade política internacional da UE. É argumento da presente tese que este léxico próprio, expresso através dos discursos públicos no quadro da União, constitui uma base comum essencialmente normativa – um denominador comum – que resulta da compatibilização de diferentes perceções e interpretações dos diversos atores que compõem a UE e, portanto, numa expressão material da sua identidade internacional.

Esta argumentação resulta de três contributos fundamentais da concetualização relativa à importância das práticas discursivas para a construção de identidades coletivas, de âmbito internacional. Em primeiro lugar, a definição do que se entende por práticas discursivas. Na presente investigação, os discursos são entendidos enquanto ‘estruturas de significados’, assentes num conjunto de regras formuladas e aceites pelos atores e resultantes de um processo de negociação e interação permanente. Considera-se que é através dos discursos que os atores expressam e interpretam a realidade, interna e externa, tendo em consideração o contexto em que se inserem. Desta forma, e aplicando à realidade da União Europeia, considera-se que é através das práticas discursivas que a UE se expressa na esfera interna e internacional, bem como interpreta o contexto em que se insere e as ações daqueles com quem interage. Acresce que as próprias ações políticas da União são apresentadas e explicadas na esfera pública, europeia e internacional, através de práticas discursivas. A utilização da linguagem é assim considerada como um veículo, por excelência, da expressão da identidade internacional da UE, empiricamente verificável.

Em segundo lugar, entende-se os discursos enquanto promotores de sentimentos de partilha entre os membros da comunidade, através da consolidação de conceitos e significados comuns. A seleção dos conceitos utilizados, e em particular dos significados que lhes são atribuídos, é entendida enquanto contingente, já que decorre, por um lado, de uma permanente interação e negociação entre os atores e, por outro, da relação estabelecida com o contexto em que se insere. Assim, existem conceitos e significados que são escolhidos em detrimento de outros – como resultado da negociação entre atores e da interação com o contexto externo – o que condiciona a ação política. Quando aplicada à formação de uma identidade internacional da UE, esta concetualização permite a identificação de conceitos e significados mais ou menos permanentes, e portanto estruturantes dessa mesma identidade, bem como a forma como condicionam a ação externa da União.

Finalmente, a identificação das práticas discursivas na construção de identidades coletivas permite analisar o processo permanente de negociação estabelecido entre os diferentes atores, bem como face ao contexto em que se inserem. Considera-se que é através dos discursos se expressa a diversidade dos interesses e características que compõem os membros da comunidade política – a União Europeia – considerando os seus múltiplos níveis (subnacional, nacional e transnacional). É da conciliação desta

diversidade, também ela expressa através de discursos na esfera pública, que se formula a identidade coletiva, aqui aplicada à identidade internacional da UE.

### ***Identidades em política externa***

A análise do papel das identidade em questões de política externa tem sido alvo de interesse académico, em particular desde o final da Guerra Fria, através do recurso a múltiplas abordagens (cf., por exemplo, Checkel, 1998; Finnemore, 1996b; Goldstein e Keohane, 1993; Hansen e Waever, 2002; Katzenstein, 1996; Wendt, 1992, 1994, 1999). As análises de matriz realista têm assumido a identidade, por um lado, enquanto elemento de unidade do Estado soberano (Reus-Smith, 1999 : 29) e, por outro, enquanto elemento distintivo de afirmação no sistema internacional – designadamente, através da utilização de conceitos como ‘grande potência’, que para além das capacidades militares dispõe de capacidade de gestão do sistema internacional (Bull 1977; Simpson 2004), ou ‘poder revisionista’ (cf. Schweller (1994, 1997), em que se procura fundir, numa mesma concetualização, elementos estruturais, motivacionais e identitários. Esta abordagem pressupõe uma preponderância dos fatores materiais no processo de decisão, bem como a existência de uma dada estabilidade dos atores estatais – desde logo porque os considera resistentes à mudança –, sendo as identidades entendidas como pré-atribuídas, pelo que teriam um carácter, tendencialmente, fixo e independente do contexto em que se inserem. Por esta razão, e de acordo com Browning (2008 : 10), as perspetivas tradicionais de compreensão da política internacional não problematizam os processos de construção identitária dos atores, nem a sua influência face ao desempenho no sistema internacional, excluindo da análise do processo de decisão, em questões externas, o papel desempenhado por interpretações próprias dos estados individuais – designadamente da história, cultura ou estruturas sociais –, bem como dos conceitos do ‘próprio’ e do ‘outro’ que delas derivam.

Conforme previamente referido, a presente investigação assume uma abordagem distinta, por considerar que as identidades desempenham um papel na forma como os estados definem e prosseguem a sua ação, designadamente face ao contexto internacional. Considerando a complexidade dos contributos orientadores do processo de decisão, entende-se que a inclusão das questões identitárias na análise da política

internacional permite uma melhor compreensão do comportamento dos atores – entre os quais os estados –, numa abordagem que não pode deixar de incluir, adicionalmente, fatores materiais, mas também normativos e institucionais.

Tal como salienta Browning (2008 : 22), as análises de matriz construtivista partem da premissa que as estruturas materiais são importantes, porém só se tornam inteligíveis quando tomam em consideração as estruturas sociais. Quando aplicadas à ordem externa, o mesmo autor considera que as identidades socialmente construídas não provocam, diretamente, resultados na política externa dos estados – no sentido causa/efeito em que as abordagens racionalistas-materialistas os entendem – mas permitem enquadrar o contexto em que os decisores políticos percecionam a realidade, num dado momento (Browning, 2008 : 22).

Assim, a presente investigação sustenta-se numa abordagem construtivista, segundo a qual cada ator se constrói tendo por base as interações estabelecidas com aqueles que o rodeiam, o que condiciona e é condicionado, entre outros, pelas questões identitárias presentes. Embora partilhando o argumento apresentado de que as identidades não têm um papel determinístico face ao resultado da decisão política, não deixa de se considerar que o comportamento dos atores é maioritariamente adaptado de forma a estar de acordo com uma intersubjetividade partilhada, bem como com as expectativas decorrentes de uma ‘lógica de adequação’<sup>50</sup>, ou seja tendo em conta o que os atores entendem por apropriado no contexto do ambiente social em que interagem (March e Olsen, 1989 : 23-26).

Acresce, tal como defende Kowert (2010), que o próprio conceito de política externa pode ser entendido, em si mesmo, como uma afirmação de identidade. Isto porque parte do pressuposto que algumas questões são externas à comunidade política e outras não – o que presume uma definição de fronteiras entre o ‘eu e o ‘outro’ – ao mesmo tempo que assenta na afirmação de uma dada entidade – designadamente o Estado – que é dotado de uma identidade específica (que a distingue do que lhe é exterior) e dispõe de capacidade política na ordem externa.

---

<sup>50</sup> Por ‘lógica de adequação’ entende-se aquela que determina as ações tomadas tendo como referência regras e normas definidoras do que se constitui como comportamento legítimo (March e Olsen, 1989). Este conceito contrasta com a ‘lógica da consequência’, segundo qual os atores racionais tomam decisões. Quando agem de acordo com uma ‘lógica de consequência’, os atores orientam-se com base num cálculo racional, segundo o qual uma determinada ação produz um determinado resultado que maximiza os seus interesses (Dunne, Kurki e Smith, 2010. pp. 347).

Já para Campbell (1992 : 69-70), a política externa não consiste na prossecução de uma ação em nome de uma comunidade pré-existente, mas antes num processo através do qual uma dada sociedade é permanentemente reconstituída, em interação com os ‘outros’. Neste sentido, o autor defende uma distinção entre ‘ação externa’ – que se refere aos processos e práticas através dos quais são criadas fronteiras entre o ‘eu’ e os ‘outros’, por meio de uma construção subjetiva – e a ‘política externa’, que serve para reproduzir uma identidade própria tornada possível através da ‘ação externa’ Campbell (1992 : 73). Destaque-se que esta distinção concetual é utilizada no quadro da presente investigação, sustentando a diferenciação entre a ‘política externa europeia’ – enquanto veículo de reprodução da identidade internacional da UE – e a ‘ação externa’ da União, enquanto conjunto de processos e práticas que consubstanciam a execução da política externa.

Partindo desta concetualização e tendo em conta o contributo que se entende existir face ao processo de construção identitária, em particular com reflexo na ordem externa, importa destacar a relevância de dois elementos tidos por fundamentais: a história e o reconhecimento.

Existe um vasto consenso na literatura em ciências sociais relativo ao papel central que a história desempenha na construção e manutenção de ‘comunidades imaginárias’<sup>51</sup>, enquanto elemento essencial do processo identitário (cf. Anderson, 2012; Condor, 1996; Hobsbawm, 1990; Kohl e Fawcett, 1995; Reicher e Hopkins, 2001; Smith, 1995; Wertsch, 1997, 2002). Isto porque, tal como recorda Browning (2008 : 46), é através da narração de histórias – do ‘eu’ e dos ‘outros’ – que se torna possível a criação de um sentimento de partilha e pertença, bem como de ordem e segurança face ao ambiente social. Para este autor, “ao estabelecer uma ordem linear sobre quem fomos no passado e o que somos no presente, é criado um enquadramento narrativo dentro do qual as experiências se tornam inteligíveis a nós mesmos e aos outros e as ações futuras assumem significado” Browning (2008 : 47). No mesmo sentido, Friedman (1992) argumenta que a construção narrativa do passado consiste num projeto com o objetivo de organizar, de forma seletiva, um conjunto de eventos através de uma relação de continuidade tendo em conta o contexto contemporâneo.

---

<sup>51</sup> Conceito aplicado por Anderson na obra originalmente publicada em 1983, em referencia à criação de comunidades nacionais, enquanto sustentáculo da ‘nação’, considerando que se distinguem “não pelo seu carácter falso/genuíno, mas pelo modo como são imaginadas” (cf. Anderson, 2012 : 26).

Trata-se, assim, de um importante contributo para o processo de construção identitária de um sujeito – definido individual ou coletivamente – assente num universo de significados e eventos que, em si mesmos, são produto de contextos sócio-históricos específicos.

O que significa que nunca existirá apenas uma história de um determinado grupo social, mas antes inúmeras histórias em permanente competição e contestação, no quadro das quais os diferentes indivíduos e grupos procuram garantir o direito de narrar em nome do coletivo, sobrepondo-se aos restantes (Carr, 1986 : 156-157). Acresce, tal como salientam Reicher e Hopkins (2001 : 131-150) que apesar dos principais eventos e atores que constituem as representações históricas serem, maioritariamente, consensuais, o seu significado e relevância à luz do contexto de interpretação pode ser profundamente contestado. Esta contestação tem não só uma natureza interna – face aos diferentes indivíduos e grupos que compõem o coletivo – mas também uma dimensão externa. Isto porque uma representação histórica que é partilhada por um grupo pode ser desafiada pela interpretação de um parceiro ou aliado, ou mesmo por um outro membro de uma mesma entidade supranacional (como a União Europeia). Por esta razão, e tal como defendem Liu e Hilton (2005 : 542), a criação de comunidades supranacionais exige uma vontade coletiva das elites dos diversos Estados-membros no sentido de conciliarem interpretações face às representações históricas comuns, por considerarem que estas consistem num elemento de legitimação do grupo bem como das políticas que pretendem prosseguir<sup>52</sup>. Para os autores, esta conciliação das diferentes representações históricas é formalizada através da aprovação de documentos fundadores da comunidade política. Liu e Hilton (2005 : 537-538) recorrem à teorização de Malinowski (1926) para argumentar que as ‘cartas fundadoras’ de uma entidade política – tenham a designação de *Constituição* (Estados) ou *Tratado* (no caso da União Europeia) – constituem um elemento central da representação da história do grupo. Os autores consideram que estes documentos servem enquanto mitos fundacionais da

---

<sup>52</sup> Hilton et al (1996) demonstram, entre outros exemplos, que as atitudes de britânicos, franceses e alemães no que concerne à integração europeia – em particular face aos princípios consagrados no Tratado de Maastricht e à União Económica e Monetária – foram influenciadas por convicções decorrentes da interpretação assumida face à ascensão de Hitler ao poder em 1933.



comunidade política e elementos legitimadores da ação, justificados através de referências a experiências históricas<sup>53</sup>.

No mesmo sentido, Liu e Hilton defendem que também as opiniões públicas devem partilhar perspectivas semelhantes, por forma a aceitarem a formulação e implementação das políticas emanadas pela entidade supranacional. Acresce que as lições do passado são, muitas vezes, apresentadas através da identificação com analogias face a situações presentes. Assim, o grupo pode mobilizar uma vontade coletiva de gestão de crises, no presente, através do recurso à memória de crises passadas, com o objetivo de prevenir que a ‘história se repita’ (Liu e Hilton, 2005 : 549). É neste contexto que se salienta a relevância para a compreensão da identidade internacional dos atores e respetiva política externa.

Por outro lado, também a questão do reconhecimento é entendida como essencial para a compreensão dos processos de construção identitária, designadamente na ordem externa. Greenhill (2008 : 344) considera que a questão do reconhecimento é relevante para a compreensão da política internacional porque representa um processo através do qual uma determinada entidade existe enquanto ator no sistema internacional e assume uma dada identidade no quadro desse sistema. Já Ringmar (1996) analisa a forma como o reconhecimento pode influenciar o comportamento do Estado na ordem externa, considerando que o desejo de um ator em que um determinado tipo de identidade lhe seja reconhecido pelos seus interlocutores pode tornar-se um fator explicativo da conduta dos Estados. Este processo pode assumir um carácter conflitual, de luta pelo reconhecimento, cuja resolução, entende Wendt (2003), levaria à formação de identidades coletivas alargadas que incluem os Estados em conflito, através de um alinhamento de interesses (cf. também Hurrell, 1990 : 189).

De acordo com Wendt (2003), o reconhecimento desempenha dois papéis fundamentais no processo de construção identitária. Em primeiro lugar, o ato de reconhecer e ser reconhecido pelo ‘outro’ é considerado um elemento constitutivo do ‘eu’, uma vez que o ator se constrói através de interações com aqueles com quem se relaciona. Em segundo lugar, o ato de reconhecimento pelo ‘outro’ serve de elemento unificador – do ‘eu’ e do ‘outro’ – no quadro da formação de identidades coletivas. No

---

<sup>53</sup> Em referência ao exemplo da União Europeia, recorde-se que no preâmbulo do Tratado da União Europeia é referida a “importância histórica do fim da divisão do continente europeu e a necessidade da criação de bases sólidas para a construção da futura Europa” (TUE, 2010 : C 83/15).

limite, a concetualização de Wendt indica que este processo de unificação dos atores por interação leva à criação de um ‘estado internacional’ de âmbito global (Greenhill, 2008 : 345).

A concetualização sobre o reconhecimento na política internacional, elaborada por Wendt (2003), assenta no modelo hegeliano de relações de reconhecimento, segundo o qual todos os seres humanos têm uma necessidade fundamental de ser reconhecidos pelos outros, através da identificação com uma tipologia particular de ator. Contudo alguns autores, como Williams (1997), consideram que a luta pelo reconhecimento continua a assentar numa definição de fronteiras estatais, o que contestaria a formação de um ‘estado internacional’ conforme defendido por Wendt. Para Williams (1997 : 358) “o Estado que subordina a sua soberania a uma entidade supranacional contradiz um princípio unificador fundamental através do qual concretiza a sua soberania e garante a liberdade dos seus cidadãos. Consequentemente, quando os estados entram num processo de reconhecimento, o que procuram é o reconhecimento da sua independência enquanto um fim em si mesmo”. De acordo com Greenhill (2008 : 349), esta argumentação sugere que existe algo de inerentemente egoísta na tipologia de reconhecimento mútuo desejado pelos estados soberanos, já que parece não poder ser partilhado com outros de forma a permitir que todas as nações possam beneficiar do mesmo tipo de relações de reconhecimento que vinculem coletivamente os indivíduos. O que significa que a manutenção deste reconhecimento egoísta implica a continuidade de potenciais conflitos.

A concetualização de Williams (1997) tem por base uma visão mais conservadora da Teoria da Identidade Social, segundo a qual os Estados permaneceriam circunscritos aos seus conflitos baseados em identidades próprias. Tal pressuposto parece ser contrariado, precisamente, pelo exemplo do processo de integração europeia. Porém, e de acordo com esta visão mais conservadora da Teoria da Identidade Social, mesmo os desenvolvimentos como a criação da União Europeia não sugerem que as condicionantes impostas pelas identidades próprias possam ser ultrapassadas de forma a alterar profundamente o sistema internacional. Para esta perspetiva, elas constituem um mero reflexo do alargamento particular de alguns atores que provoca uma redução do número de unidades que compõem o sistema (Mercer, 1995: 250).

Assim, e no quadro da concetualização desenvolvida na presente investigação, importa destacar que se discorda da potencialidade atribuída ao conceito de ‘Estado internacional’ de âmbito global, assente numa mesma identidade coletiva, por se considerar que as identidades coletivas são complementares, e não substitutivas, das identidades nacionais, pelo que não se assume a capacidade de total absorção das unidades estatais. Entende-se que as identidades coletivas são construídas numa base de conciliação e não absorção das identidades nacionais, pelo que se assume a manutenção das unidades estatais, com diferentes graus de soberania num quadro de uma comunidade política multinível. Este processo de conciliação, assente numa permanente conflitualidade entre os membros, é gerador de uma dinâmica de instabilidade em que, se considera, assenta a construção da identidade coletiva, designadamente na esfera internacional.

Acresce, recorda-se, que segundo Greenhill (2008 : 364) os estados tendem a reconhecer outros estados, e não entidades não-estatais, enquanto atores legítimos do sistema internacional, o que favorecerá a manutenção do reconhecimento primordial das unidades estatais face a comunidades supranacionais. Este é, aliás, um fator essencial para a compreensão da construção da identidade internacional da UE e para a afirmação da questão do ‘reconhecimento’ enquanto elemento central do processo.

No que concerne aos contributos das concetualizações apresentadas para a compreensão da construção de uma identidade internacional da UE, importa destacar três elementos essenciais. Em primeiro lugar, a importância atribuída às questões identitárias no processo de decisão em matérias de política externa. Conforme referido, e embora se considere que a expressão das identidades não determine os resultados do processo decisório, assume-se que contribuem para a contextualização do mesmo, designadamente através da forma como influenciam o comportamento dos atores face à interação desenvolvida no seio da comunidade política e com aqueles que lhe são externos. Desde logo porque se assume que no processo de interação – e por forma a promover uma crescente conciliação e sentimento de partilha, em que assenta a construção identitária – os atores agem de acordo com uma ‘lógica de adequação’, que implica um ajustamento dos comportamentos ao que entendem por apropriado no contexto do ambiente social em que interagem. No contexto da União Europeia, entende-se que a crescente partilha de opiniões e procura de posições concertadas pelos Estados-membros, em matérias de política externa, são promovidas seguindo esta

‘lógica de adequação’, cuja repetição de comportamentos tenderá a torná-los prática generalizada e assumida pelos membros da comunidade política. Desta forma, promover-se-á também uma conciliação dos interesses próprios de cada um – através do reforço da interação e consequente adaptação –, aprofundando a construção de uma identidade coletiva expressa através da política externa. Assim, considera-se que a política externa da União Europeia constitui, ao mesmo tempo, um contexto de construção e reforço da identidade política da UE e uma expressão dessa mesma identidade na esfera internacional.

Em segundo lugar, destaca-se a importância das representações históricas na construção da identidade dos atores, designadamente enquanto elemento de legitimação da comunidade política e das ações por ela desenvolvidas. Tal como salientado, as representações históricas desempenham um papel fundamental na formulação de narrativas comuns, tendentes à criação de um sentimento de pertença e identidade partilhada. Isto verifica-se na esfera interna – num processo tendencialmente liderado pelas elites mas que deve ser partilhado pelas opiniões públicas – mas também na esfera externa, já que sustenta uma unificação do grupo e uma diferenciação face aos ‘outros’. No que concerne à União Europeia, a importância histórica atribuída às divisões e conflitos no continente europeu – partilhada pelos Estados-membros e formalmente consagrada nos Tratados – constitui uma das bases simbólicas do processo de construção europeia. Acrescem as experiências e representações históricas próprias dos Estados-membros, relevantes não só na dimensão interna – pelo impacto no aprofundamento de integração – mas também na dimensão externa, pelo reflexo nas relações com parceiros e aliados. Desta forma, entende-se que o impacto das representações históricas assumidas pela UE – seja no âmbito da conflitualidade e gestão de crises, seja na esfera dos princípios e valores defendidos (como promoção da Democracia, primado do Direito, defesa dos Direitos Humanos e da Igualdade, entre outros) – se reflete enquanto elemento fundacional na construção da identidade internacional da UE e na sua expressão através da política externa prosseguida.

Finalmente, destaca-se a importância do reconhecimento na construção da identidade dos atores internacionais. Conforme salientado, entende-se por reconhecimento o processo através do qual uma entidade passa a existir enquanto ator no sistema internacional. Esta questão é entendida como particularmente relevante no que concerne à identidade internacional da UE. Desde logo, porque está na origem do

debate sobre a tipologia de ator em que se enquadra a União, bem como a forma como é percecionada – e reconhecida – pelos restantes atores do sistema internacional. Considerando-se a UE enquanto uma entidade com características ímpares, reconhece-se a dificuldade no reconhecimento enquanto *primus inter pares* num sistema dominado por estados soberanos. Uma dificuldade que se considera existir não só na esfera externa – face aos restantes atores do sistema – mas também na esfera interna, no que concerne à interpretação própria dos Estados-membros face ao papel que a União deve assumir na política internacional. Esta afigura-se não só uma questão de reconhecimento mas também de legitimidade, fundamental à construção de uma identidade internacional e prossecução de uma política externa europeia.



## **2. A Política Externa da União Europeia: contributos para a compreensão identidade internacional da UE**

O segundo capítulo da presente investigação visa apresentar os principais contributos teóricos que concorram para a compreensão da União Europeia enquanto ator internacional e, nesta medida, para a análise do processo de construção da respetiva identidade política internacional. Embora admitindo a ausência de consenso na literatura – cujo debate será apresentado adiante neste capítulo – face à tipificação da União enquanto ator do sistema internacional, considera-se que apesar da sua configuração inovadora, e ímpar, tal caracterização lhe pode ser, adequadamente, atribuída. Recorrendo à conceitualização de Vogler e Bretherton (2006 : 33), considera-se ator aquele que “detenha capacidade de agência; de formular e agir face a decisões”. Tal como previamente referido, a presente investigação assume a UE como uma união de Estados soberanos, que resulta de um processo de integração complexo ao nível económico, social e político, e que desenvolve a sua ação através de uma intrincada estrutura com amplas capacidades legislativas e executivas, com capacidade de agência na ordem interna e externa. Assume-se, portanto, que a UE se constitui como um ator internacional, embora *sui generis*, e em permanente construção (Vogler e Bretherton, 2006 : 34).

Face à especificidade do processo de integração europeia, com natural reflexo na formulação da respetiva identidade internacional, afigura-se relevante analisar um conjunto de conceitualizações que contribuam para uma adequada compreensão do objeto de estudo. Desde logo, considera-se importante recuperar o conceito de ‘regime internacional’ desenvolvido por Krasner (1983). Tal opção justifica-se por se reconhecer o contributo da definição de ‘regime internacional’ – enquanto um conjunto de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área temática” (Krasner, 1983 : 1) – para a compreensão da génese da cooperação europeia em questões de política externa, estando esta na origem do processo de formulação da identidade internacional da UE. Esta conceitualização afigura-se, particularmente, relevante para a análise do processo de afirmação de um conjunto de princípios, valores e normas partilhados pelos Estados-membros que sustentaram o aprofundamento da integração europeia em matéria de política externa e a formulação de uma identidade internacional coletiva.

Porém, em virtude dos desenvolvimentos no processo de construção europeia, o conceito de ‘regime internacional’ apresenta limitações analíticas já que, por um lado, as relações externas da União Europeia<sup>54</sup> passaram a incluir um vasto conjunto de ‘áreas temáticas’ e, por outro, o aprofundamento da integração política permitiu uma capacidade de agência própria, ao nível interno e externo, que excede os limites conceptuais definidos para um ‘regime internacional’.

Neste sentido, afiguram-se fundamentais os contributos das diversas concetualizações elaboradas para a compreensão da União Europeia enquanto ator internacional. Conforme previamente referido, as correntes teóricas tradicionais das Relações Internacionais adotam matrizes de análise, essencialmente, estatocêntricas. Contudo, dada a natureza da UE – entendida enquanto entidade política multinível e com componentes supranacionais – tais abordagens relevam-se pouco adequadas à concetualização das relações externas da União e à compreensão do seu papel no sistema internacional. Conforme referem Niemann e Bretherton (2013 : 264), a compreensão da tipologia de ator internacional aplicável à União Europeia exige uma análise sistemática da *actorness*<sup>55</sup> da UE, entendida enquanto capacidade para funcionar “ativa e deliberadamente na relação com outros atores do sistema internacional” (Sjöstedt, 1977 : 16 citado por Niemann e Bretherton, 2013 : 265). Tal implica não só a adequada compreensão dos procedimentos e instrumentos de política externa específicos à União, mas também das expetativas – próprias e geradas naqueles com quem interage – face ao papel a desempenhar na cena internacional. É neste sentido que surgem os estudos relativos aos múltiplos níveis de decisão que caracterizam a política externa da União (cf., entre outros, Jupille e Carporaso, 1998; Ginsberg, 1999; Andreatta, 2005; Rosamond, 2005), bem como de compreensão da UE enquanto ator global (cf., por exemplo, Vogler e Bretherton, 2006) ou a tipificação da identidade externa da União Europeia enquanto ‘potência civil’ (cf. Duchêne, 1972; Teló, 2006) e/ou ‘potência normativa’ (cf., entre outros, Manners, 2002; Pace 2006, Tocci, 2008).

---

<sup>54</sup> Apesar de, historicamente, a designada Cooperação Política Europeia (CPE) ter surgido no quadro das, então, Comunidades Europeias – conforme desenvolvido na Parte II desta investigação – optou-se, por razões de simplificação, pela utilização generalizada da expressão ‘União Europeia’ no contexto da presente concetualização teórica. Esta opção, embora contestável, decorre do facto de se considerar que a identidade política internacional releva enquanto objeto de estudo por se constituir como algo partilhado pelos elementos de uma união política, cujo aprofundamento se formaliza e institui com a criação da União Europeia, e respetiva Política Externa e de Segurança Comum, consagrada com a aprovação do Tratado da União Europeia (assinado em Maastricht, Fevereiro de 1992).

<sup>55</sup> Optou-se pela manutenção da expressão ‘actorness’ na sua versão original, em inglês, por não se ter encontrado um conceito em português de significado equivalente.



Finalmente, e porque se considera que o processo de construção da identidade internacional da União Europeia se desenvolve no contexto da formulação e implementação da política externa da UE, afigura-se essencial recorrer aos contributos conceptuais da designada ‘análise de política externa’, não de matriz estatocêntrica mas sistémica, formulada ao encontro das necessidades específicas de um ator multinível com as características da União Europeia (cf., entre outros, Carlsnaes, 2004 e White, 2004). Importa, contudo, reafirmar que, neste âmbito, a presente investigação apenas pretende salientar a evolução e relevância dos processos de decisão e instrumentos políticos, e não uma avaliação de resultados obtidos, considerando que o objetivo é compreender o contributo do modelo de formulação da política externa da UE para a construção da sua identidade política internacional.

#### ***A União Europeia enquanto objeto político internacional: de regime a ator***

O debate sobre a adequabilidade da tipificação de ‘ator internacional’ aplicado à União Europeia tem sido extenso na literatura em Relações Internacionais. Tal como refletido no ‘estado da arte’ apresentado na introdução da presente tese (cf., igualmente, Niemann e Bretherton, 2013), as principais abordagens distinguem-se entre aqueles que consideram a União Europeia enquanto uma organização, eminentemente, intergovernamental, através da qual os Estados-membros prosseguem os seus interesses próprios (cf., por exemplo, Hoffmann 1966; 1995; Moravcsik, 1991, 1993, 1997, 1998, 2005) e aqueles que procuram concetualizar a União enquanto ator internacional *sui generis*, através de um enfoque nas suas características internas e externas (cf., por exemplo, Galtung, 1973; White, 2001; Smith, 2002; Vogler e Bretherton, 2006; McCormick, 2007).

Neste debate, e conforme salientam, entre outros, Rosamond (2005) e Niemann e Bretherton (2013), importa referir que as principais correntes teóricas das Relações Internacionais tentam concetualizar a União Europeia e as suas relações externas mantendo um enfoque na capacidade de exercício de poderes de soberania e racionalidade. Porém, e na senda do defendido pelos mesmos autores, considera-se que a União Europeia não só não é um Estado como não define, claramente, os seus

interesses por forma a permitir a avaliação de um comportamento racional<sup>56</sup>, pelo que tal também impede a sua análise enquanto uma potência tradicional *tout cour*.

Neste sentido, importa problematizar a natureza da União Europeia enquanto ‘objeto político’. Assumindo a presente investigação uma posição ontológica e epistemológica assente, primariamente, no construtivismo social, é atribuída particular importância ao processo de construção deste ‘objeto político’ e aos fundamentos normativos – princípios, valores e normas – e procedimentos que o sustentam. Na mesma linha de raciocínio, assume-se que a União Europeia não só se constitui enquanto ator em permanente construção, como resulta de um processo dinâmico de interação entre o agente (UE) e a estrutura (sistema internacional), assumindo, por isso, diferentes configurações ao longo desse processo. Tal exige, considera-se, diferentes instrumentos conceptuais que permitam uma compreensão adequada deste processo de construção.

#### *Dos regimes internacionais*

De acordo com uma das principais abordagens aos mecanismos de cooperação política que estiveram na origem da União Europeia, estes assentam numa lógica intergovernamental (cf., por exemplo, Hoffmann 1966; 1995; e Moravcsik, 1991, 1993). Significa isto que o primado da capacidade de decisão reside nos Estados que aderem à lógica de integração conjuntamente definida e no seu interesse em prosseguir, ou limitar, ações de cooperação numa – ou várias – áreas políticas. O objetivo é promover uma ‘política de escala’, assente nos benefícios de uma ação coletiva, mas mantendo a defesa dos interesses próprios enquanto elemento de decisão racional.

Neste sentido, e considerando a génese do processo de integração europeia em matéria de política externa, afigura-se útil referir as principais concetualizações desenvolvidas em torno do conceito de ‘regime internacional’ face à compreensão do processo de construção de uma identidade internacional da UE. Em primeiro lugar, porque se considera que estes contribuem para uma adequada compreensão dos instrumentos de cooperação de matriz intergovernamental, em questões externas. Em

---

<sup>56</sup> Aqui entendido à luz das concetualizações teóricas já referidas.

segundo lugar, porque se apresenta relevante para a análise do processo de definição e afirmação de um conjunto de princípios, valores e normas partilhados pelos membros do ‘regime’ e que, no caso da União Europeia, sustentariam a formulação de uma identidade coletiva. Porém, e conforme previamente referido, salienta-se que o conceito de ‘regime internacional’, conforme originalmente concetualizado, apresenta limitações analíticas em virtude dos desenvolvimento do processo de construção europeia, designadamente no que concerne às relações externas.

O conceito de ‘regime’ na esfera internacional é introduzido por Keohane e Nye, numa análise desenvolvida durante a década de 1970 à luz de um sistema internacional crescentemente caracterizado pela interdependência e transnacionalismo. Estes autores definem-no enquanto “conjunto de disposições governamentais” que incluem “redes de regras, normas e procedimentos que regulam os comportamentos e controlam os seus efeitos” (Keohane e Nye, 1977 : 19).

Já Krasner (1983), na sua obra seminal sobre o tema, defende que os ‘regimes’ “podem ser definidos como um conjunto de princípios, implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais” (Krasner, 1983 : 2). Procurando clarificar os conceitos utilizados, o autor considera os *princípios* enquanto “convicções de factos, causas e retidão”, as *normas* enquanto “padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações”, as *regras* como “prescrições específicas ou proscricções para a ação” e os *procedimentos de decisão* enquanto “práticas prevaletentes para a formulação e execução de escolhas coletivas” (Krasner, 1983 : 2). No contexto desta concetualização, Krasner considera que deve ser feita uma distinção fundamental entre, por um lado, princípios e normas e, por outro, regras e procedimentos. Os princípios e normas fornecem as características que distinguem os regimes; as regras e procedimentos adotados por cada regime decorrem, e devem ser consistentes, com os princípios e normas definidos. O que significa que as alterações nas regras e procedimentos constituem mudanças no seio do regime, enquanto as mudanças de princípios e normas provocarão alterações do próprio regime (Krasner, 1983 : 3-4). Uma outra distinção salientada pelo autor refere-se ao enfraquecimento de um regime e às alterações que tal provoca no seio do mesmo, bem como nas relações que mantém com os que lhe são externos (Krasner, 1983 : 5). De acordo com Krasner, o regime ficará enfraquecido se os princípios, normas, regras e procedimentos de decisão

se tornam menos coerentes, ou se a sua prática for inconsistente (Krasner, 1983 : 5). Tal poderá resultar numa mudança no seio do regime – se existirem apenas alterações nas regras e procedimentos – ou na mudança ou desaparecimento do próprio regime – caso se conclua pela inconsistência entre os seus componentes (princípios e normas) e o comportamento adotado. É por este sentido de consistência e continuidade que, para Krasner (1983 : 5), os regimes não devem ser entendidos como “disposições temporárias” – que mudam a cada alteração de interesses ou exercício de poder – ou como fins em si mesmos, já que uma vez criados eles afetam comportamentos e resultados, sejam nos atores que os compõem seja naqueles com quem interagem.

Ainda no que concerne ao debate sobre a continuidade dos regimes, Jervis (1983 : 173-194) argumenta que o conceito de ‘regime internacional’, em particular quando aplicado a questões de segurança, implica não só a existência de normas e expectativas que facilitam a cooperação, como a promove para além de interesses de curto prazo. Isto porque se os regimes incluem princípios e normas, a sua utilidade funcional só é maximizada se envolver um sentido de obrigação partilhado e assente na reciprocidade. O que significa, segundo interpretação do autor, que quando os Estados aceitam a reciprocidade estão a sacrificar interesses de curto-prazo, com a expectativa de que outros ajam da mesma forma no futuro, mesmo que não tenham a obrigação de o fazer. Assim, num sistema internacional composto por Estados soberanos, a função básica dos regimes é coordenar o comportamento dos Estados por forma a alcançar o resultado desejado, no contexto do regime, numa questão particular (Krasner, 1983 : 7).

Para além da definição do objetivo, importa analisar o conceito de ‘regime internacional’ à luz de um conjunto de características fundamentais, avançadas por Puchala e Hopkins (1983 : 62-63). Em primeiro lugar, estes autores consideram que os regimes são um ‘fenómeno de atitude’, já que se sustentam na existência de comportamentos dos diversos atores assentes num mesmo conjunto de princípios, normas e regras, por vezes refletidos em códigos legais. Porém, os regimes só existem enquanto os seus membros partilharem um mesmo comportamento, entendendo-o como legítimo, apropriado ou moral. Uma segunda característica assenta na existência de procedimentos partilhados, adequados ao processo de decisão, decorrentes de princípios e normas orientadores sobre questões gerais e específicas. Em terceiro lugar, um regime é caracterizado por normas de definem comportamentos ortodoxos e desviantes, baseadas em princípios fundadores. Em quarto lugar, cada regime dispõe de um conjunto de elites

que constituem os seus atores práticos, enquanto representantes dos Estados (sejam eles Governos, unidades burocráticas ou indivíduos), sendo estes que criam, mantêm e aplicam as regras de governação que sustentam o regime. Finalmente, um regime existe em todas as áreas das relações internacionais em que se verifique um padrão de comportamento, cujo cumprimento pode resultar (ou não) de relações de dependência ou consenso voluntário.

No seguimento desta concetualização, Young (1983 : 97-101) argumenta que existem, no essencial, três formas de construção de um regime internacional: i) espontânea, quando gerado a partir de uma convergência de expectativas e que não envolve uma “coordenação consciente” (Young, 1983 : 98); ii) negociada, quando parte da existência de acordos explícitos, de carácter “constitucional/legislativo” (Young, 1983 : 99); e iii) imposta, quando forçada pelo contexto externo e/ou promovida, deliberadamente, pelos poderes dominantes, tendo em consideração as dinâmicas de poder e os “hábitos de obediência” desenvolvidos ao longo do tempo (Young, 1983 : 99). Para este autor, os regimes internacionais constituem o produto de uma construção social, pelo que os considera como “artefactos humanos”, cuja característica distintiva é a conjugação de expectativas convergentes, bem como de padrões e práticas de comportamento mutuamente reconhecidas, que se vão alterando, de forma permanente, tendo em conta as dinâmicas internas e os contextos políticos, económicos e sociais em que se desenvolvem (Young, 1983 : 113).

No que concerne à definição de uma tipologia de regimes internacionais, importa salientar a proposta de Puchala e Hopkins (1983 : 64-66), segundo os quais é possível identificar: i) regimes específicos e difusos, tendo em conta o número de atores que os compõem e as atividades que desenvolvem (questões específicas e/ou unitárias ou questões variadas); ii) regimes formais e informais, tendo em conta a sua institucionalização (formais) ou a sua criação e manutenção através da mera convergência de objetivos pelos participantes, reforçados por interesses comuns e monitorizados por uma vigilância mútua (informais); e iii) regimes evolutivos ou revolucionários, tendo em conta o processo de preservação ou revogação das normas e alterações aos princípios assumidos. Para os autores, os regimes medeiam o comportamento dos Estados em contextos de poder difuso ou assimétrico, bem como em momentos de transição de poder (Puchala e Hopkins, 1983 : 86), o que significa que

uma mudança de regime implicará uma mudança na própria estrutura do sistema internacional (Puchala e Hopkins, 1983 : 90).

Finalmente, considera-se relevante o contributo de Krasner (1983 : 10-19), relativo às diversas variáveis causais que explicam o desenvolvimento de regimes internacionais. Desde logo, a existência de “interesses egoístas” dos atores e do desejo em maximizar a sua utilidade funcional. Dito de outra forma, os interesses individuais só promovem a cooperação, no contexto dos regimes internacionais, quando existam ganhos de utilidade face à maximização dos interesses egoístas dos atores, o que significa que a construção do regime é orientada por um processo de decisão individual. Em segundo lugar, o desenvolvimento dos regimes é condicionado pelo exercício do poder político. Este último pode ser encarado enquanto cosmopolita e instrumental – ou seja, no sentido de assegurar os melhores resultados para todo o sistema, ao serviço do bem comum – ou enquanto particularista, no sentido de promover valores e interesses de atores específicos do sistema. Em terceiro lugar, o desenvolvimento dos regimes depende da articulação entre normas e princípios, de carácter geral e específico, sendo que os princípios e normas difundidos com carácter geral condicionam os princípios e normas específicos a uma questão concreta, o que sugere uma hierarquia entre eles. Em quarto lugar, o desenvolvimento dos regimes depende da existência de hábitos e costumes, que se traduzem em padrões de comportamento, sendo que estes, quando acompanhados por um conjunto de expectativas partilhadas, se tornam imbuídos de um significado normativo. E finalmente, o desenvolvimento dos regimes é condicionado pela evolução do conhecimento, que pode determinar uma alteração de comportamentos e, nessa decorrência, uma mudança evolutiva de regras e procedimentos no contexto de determinadas normas e princípios.

Face ao exposto, importa analisar o contributo da concetualização dos ‘regimes internacionais’ para a compreensão da União Europeia enquanto ‘objeto político’, face à evolução do processo de construção europeia, e em particular em matéria de política externa. Desde logo no que diz respeito à definição adotada. Krasner (1983 : 2) define regime internacional como “um conjunto de princípios, implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais”, tendo como função básica a coordenação do comportamento dos Estados por forma a alcançar o resultado desejado, no contexto do regime, numa questão particular (Krasner, 1983 : 7). Ora se se

atender às origens do processo de integração europeia – designadamente à formação da CECA e da Euratom –, bem como à matriz fundadora do projeto europeu – enquanto partilha de um conjunto de princípios e valores – e à forma de funcionamento adotada – enquanto conjunto de regras e procedimentos de decisão que, mais tarde, resultaram no sistema de governação da UE –, é possível argumentar que o conceito de ‘regime internacional’ encontra aplicabilidade, em particular se optarmos por uma análise sectorial (ex.: produção de carvão e aço; energia atómica; dimensão económica e monetária; ou mesmo ao nível da Cooperação Política Europeia (CPE)) de matriz intergovernamental. Analisando as características fundamentais dos ‘regimes internacionais’, acima descritas, é possível identificar uma crescente padronização do comportamentos dos atores, segundo os mesmos princípios, normas e regras; a adoção de um conjunto de procedimentos partilhados; bem como a existência de uma elite que cria, mantém e aplica as regras de governação. Já no que concerne às variáveis causais de desenvolvimento dos ‘regimes internacionais’, igualmente identificadas por Krasner (1983), é possível identificar a existência de interesses e expetativas crescentemente convergentes; um exercício de poder cada vez mais assente numa lógica de bem coletivo, em detrimento de interesses próprios de curto-prazo; a presença de padrões de comportamento partilhados; e a influência de um contexto externo cada vez mais marcado pela interdependência e transnacionalidade, impelindo ao exercício de uma cooperação reforçada entre os Estados.

É argumento da presente investigação que, apesar da validade e utilidade apontada ao contributo do conceito de ‘regimes internacionais’, a evolução do processo de integração europeia – que pode ter-se iniciado através da existência de um ‘regime internacional’ em áreas políticas específicas – há muito ultrapassou os limites conceptuais definidos. Não só pelo alargamento da cooperação a um vasto leque de áreas políticas, mas também porque passou a existir um sentimento de partilha e pertença coletiva mais profundo – desnecessário à existência dos regimes internacionais – e que está na base da identidade política europeia. Tal aconteceu não só ao nível interno à União, mas também em matérias externas, com natural reflexo na construção de uma identidade internacional da UE.

Um segundo contributo da concetualização de ‘regimes internacionais’ para a compreensão da projeção externa da União Europeia reflete-se na valorização de modelos e instrumentos normativos. Argumenta-se que dado o sucesso na cooperação

européia assente na partilha de um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão, a União tende a replicar este modelo, e os instrumentos que o aplicam, na sua relação com o que lhe é exterior. Tal pode ser verificado não só na formulação de políticas orientadas para a integração europeia – como a já referida dimensão económica e monetária, política agrícola ou desenvolvimento regional – mas também naquelas que são primariamente orientadas para o sistema internacional – seja em matéria de alargamento, política de vizinhança, proliferação nuclear, direitos humanos ou governação económica global. Significa isto que a aplicação do conceito de ‘regime internacional’, desde logo a áreas políticas específicas, verificada no contexto do processo de integração europeia, tende a promover a difusão do mesmo modelo de ação na relação da UE com os restantes atores do sistema internacional. Tal implica que no desenvolvimento das suas políticas e ações externas, a UE procure promover a criação de ‘regimes internacionais’, assentes na padronização de comportamentos, através da adoção de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão comuns.

Por fim, importa referir o papel atribuído aos princípios, normas, regras e procedimentos adotados no contexto dos ‘regimes internacionais’ e o impacto das respetivas mudanças no regime. Nesta matéria, reputa-se de particular relevância a referência ao facto de, segundo Krasner (1983 : 5), o regime ficar enfraquecido se os princípios, normas, regras e procedimentos de decisão se tornarem menos coerentes entre si, ou se a sua prática for inconsistente. Conforme acima referido, o autor considera que tal poderá resultar numa mudança no seio do regime – se existirem apenas alterações nas regras e procedimentos – ou na mudança ou desaparecimento do próprio regime – caso se conclua pela inconsistência entre os seus componentes (princípios e normas) e o comportamento adotado. Esta argumentação parece particularmente relevante no atual momento do processo de integração europeia. Pese embora se considere que a construção europeia evoluiu num sentido que ultrapassa os limites conceptuais definidos para os ‘regimes internacionais’, tendo alcançado um nível de aprofundamento muito significativo assente numa verdadeira partilha de princípios e valores, com reflexo na definição de regras e procedimentos de decisão – que poderá indicar uma irreversibilidade do processo, caso se mantenha – não parece prudente considerar que uma reiterada inconsistência entre estes componentes e o comportamento adotado, seja na ordem interna ou externa, não possa ter reflexo no desenvolvimento do projeto europeu. No contexto da presente investigação, é possível



argumentar que a existência de uma identidade política europeia – enquanto sentimento de pertença partilhado pela comunidade política – assumirá uma relevância fundamental nesta matéria. Seja na ordem interna, seja na dimensão externa. Dito de outra forma, caso o processo de construção de uma identidade política tenha resultado num sentimento de partilha e pertença e na existência de uma verdadeira comunidade política europeia, será possível resistir e ultrapassar eventuais inconsistências entre princípios e valores e comportamentos adotados, já que estes últimos serão meramente contextuais. Caso contrário, será possível considerar uma reversão dos mecanismos de cooperação, desde logo através de uma alteração das regras e procedimentos de decisão, que poderão levar a mudanças significativas e mesmo à alteração dos princípios e normas fundamentais, com consequentes resultados no processo a médio/longo prazo.

#### *Da União Europeia enquanto ator internacional*

A tarefa de sintetizar os diferentes contributos teóricos relativos à concetualização da União Europeia enquanto ator internacional, de forma completa e inclusiva, representa um desafio hercúleo. Desde logo, porque ao longo das últimas décadas – desde a criação da Cooperação Política Europeia (CPE), lançada na década de 1970 – foram publicadas inúmeras investigações, com as mais variadas abordagens e perspetivas sobre o tema (cf., entre outros, Allen e Smith, 1998; Cameron, 1998; Cosgrove-Sacks, e Twitchett, 1970; Galtung, 1973; Ginsberg, R. 1999, 2001; Hill e Smith, 2005; Hill, 1993; Jupille e Caporaso, 1998; Manners, 2000, 2002, 2005; McCormick, 2007; Rhodes, 1998; Rosamond, 2005; Rosecrance, 1998; Rummel, 1990; Söderbaum, Stålgren e Van Langenhove, 2005; Telò, 2001, 2006; Tocci, 2008; Toje, 2008, 2010; Vogler e Bretherton, 2006; 2008; 2013). Neste sentido, e face aos objetivos da presente investigação, a síntese que agora se apresenta assenta numa seleção de bibliografia orientada para a identificação de elementos definidores da *actorness* internacional da UE, em detrimento dos debates sobre se a UE se constitui (ou não) como ator internacional<sup>57</sup>, bem como daqueles que versam sobre a tipificação da União enquanto ator do sistema internacional, por se entender que esta decorre do processo de

---

<sup>57</sup> Já que, tal como referido na Introdução a este trabalho, se parte do pressuposto que a existência de uma ‘identidade internacional’ é precedida pela existência de um ator que a detém.

construção da identidade internacional<sup>58</sup>. Assim, e admitindo não só uma natural contestação face à opção adotada como uma inevitável escassez da literatura considerada – dada a multiplicidade de contributos existentes – sustenta-se a apresentação proposta em três conceitos fundamentais: presença; ator/*actorness* e poder/potência. Inicia-se por uma distinção entre *presença* – entendida enquanto capacidade de produzir impacto/influência face ao exterior – e *actorness* – assumida enquanto capacidade de agência, sustentada no cumprimento de diversos requisitos –, culminando na análise da potencial aplicação dos conceito de *poder/potência* à União Europeia, aqui entendido enquanto capacidade para promover comportamentos naqueles com quem interage, no sentido do que pretende.

Para a análise do debate entre ‘presença’ e ‘*actorness*’, opta-se pela referência inicial ao contributo Allen e Smith (1990), que definem ‘presença internacional’ como a capacidade de uma dada entidade, em virtude da sua existência, em exercer influência para além das suas fronteiras. Numa mesma linha de argumentação, Hill (1993) elabora sobre a distinção entre ‘presença internacional’ – que existiria quando uma entidade consegue produzir impacto na política mundial – e ‘*actorness*’, que só seria alcançada quando uma entidade se distingue, por uma autonomia clara e inequívoca, de outras entidades no sistema internacional<sup>59</sup>. Assim, segundo Hill (1993) a União Europeia não se constituiria, de forma plena, como um ator internacional mas sim como uma entidade com presença internacional, já que apesar de produzir impacto na política mundial, não disporia de características fundamentais que constituem um ator como a capacidade de produzir legislação própria, dispor de personalidade jurídica, de um corpo diplomático e capacidade de desenvolvimento de ações negociais autónomas com entidades terceiras. De acordo com a interpretação do argumento de Hill (1993), seria precisamente este diferente entendimento entre o que se espera de uma entidade com ‘presença internacional’ e de um ‘ator internacional’ que geraria o ‘*capability-expectations gap*’ atribuído à União Europeia.

Ainda no âmbito do debate sobre a ‘presença internacional’ da UE, Rhodes (1998), salienta o facto de a União, ao se apresentar como entidade no sistema

---

<sup>58</sup> Tal significa que a compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE e dos elementos que a constituem – objeto central da presente investigação – se encontra a montante da análise relativa à tipologia de ator internacional aplicável a uma entidade com as características da União Europeia (cf. Sedelmeier, 2001).

<sup>59</sup> Entendida, no presente contexto, enquanto autonomia da União Europeia, desde logo, face aos seus Estados-membros.

internacional, afetar a estrutura deste sistema, seja pela sua existência enquanto entidade com características próprias, seja pelo potencial de alargamento<sup>60</sup> que demonstra. Para a autora, “o mapa da Europa, bem como a sua configuração económica, mudou de forma dramática desde 1957, não só pela natureza crescentemente interdependente da economia global, mas também pelas disposições institucionais intencionais e sucessivos alargamentos da Comunidade Europeia” (Rhodes, 1998 : 8). Neste sentido, e interpretando o contributo de Rhodes (1998), assume-se que a União Europeia, apenas pela sua existência com características específicas, tem capacidade para influenciar o comportamento fora das suas fronteiras e alterar o sistema internacional.

Acresce, tal como salientam Bretherton e Vogler (2013), que é ainda possível argumentar que a existência de uma ‘presença internacional’ não implica a promoção de uma ação externa intencional – a capacidade de agência que caracteriza um ator – mas apenas a capacidade de moldar perceções, expectativas e comportamento dos outros. Neste sentido, afigura-se fundamental analisar os componentes do que se entende por *actorness*, aplicada a uma entidade com as características da União Europeia, por forma a identificar a aplicação destas características à luz do processo de formação de uma identidade coletiva internacional.

No que concerne ao debate sobre ator/*actorness*, recorde-se, como salientam Bretherton e Vogler (2006 : 12-13), que a resposta formal à pergunta “como é podemos reconhecer um ator?” é fornecida pelo Direito Internacional Público, ou seja, ator é aquele que detém personalidade jurídica. Porém, e conforme os mesmos autores salientam, não existe, necessariamente, correspondência entre a formalização da personalidade jurídica e uma *actorness* em termos comportamentais (Bretherton e Vogler, 2006 : 14). Isto porque, de acordo com a argumentação aduzida pelos autores, ‘Estados fracos’ dispõem de um estatuto jurídico pleno, todavia podem não exercer um comportamento influente enquanto atores internacionais. Ao contrário, entidades como

---

<sup>60</sup> Para Rhodes (1998 : 7), o processo de alargamento desenvolvido no quadro da integração europeia demonstra que os Estados candidatos avaliam favoravelmente a entrada na UE face aos ‘custos’ de adesão ao espaço comunitário, dado o aumento de influência, designadamente, em questões económicas e comerciais. Acresce que esta capacidade de alargamento pode também ser entendida enquanto réplica do modelo de integração assumido pela União. Para a autora, tal como outros países observaram o enorme sucesso cooperativo do projeto comercial da União Europeia, pensaram em imitá-lo a vários níveis. Assim, a UE “tornou-se um ‘modelo’ e ‘mentor’ para um conjunto de esforços regionais cooperativos”, como a ASEAN ou o Mercosul, que refletem o interesse em replicar aspectos de comércio livre regional da experiência europeia, se não mesmo a sua estrutura institucional (Rhodes (1998 : 7).

a União Europeia, que no seu conjunto não dispunha de personalidade jurídica aquando da sua génese, pôde mesmo assim cumprir funções relevantes na esfera externa.

No quadro de uma atualização dos contributos para este debate – promovido no início da década de 1990 – importa salientar que o desenvolvimento do processo de integração europeia e respetivo impacto na política externa da União, resultaram num conjunto de alterações introduzidas no Tratado de Lisboa que, de alguma forma procuram ‘responder’ às características fundamentais de *actorness* referidas por Hill (1993), contribuindo assim para a sustentação a identificação da União Europeia enquanto ator internacional. Desde logo, porque após as alterações introduzidas nas diversas alterações ao Tratado da União Europeia, esta passa a ter personalidade jurídica própria<sup>61</sup> o que, de acordo com a abordagem defendida à luz do Direito Internacional, lhe conferiria o estatuto formal de ator. A UE dispõe, também, atualmente de uma ampla capacidade de legislação própria, de um ‘corpo diplomático’ consubstanciado na criação e implementação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), bem como de capacidade de desenvolvimento de negociações autónomas – embora decorrentes da orientação política dos Estados-membros, e seguindo os procedimentos correspondentes no quadro do atual sistema político da UE.

Porém, e pese embora a importância das alterações realizadas, a sua consagração formal não implica, automaticamente, o desaparecimento do ‘*capability-expectations gap*’ (Hill, 2003), uma vez que se entende que a existência de maiores capacidades pode proporcionar um acréscimo de expectativas face à sua aplicação (cf., por exemplo, McCormick, 2007; Toje, 2010; Vogler e Bretherton, 2013). Podemos mesmo argumentar que foi o crescente estatuto externo da União Europeia que esteve na origem das inovações institucionais adotadas que, por sua vez, resultaram num aumento do seu envolvimento num leque cada vez mais vasto de questões de política internacional (Niemann e Bretherton, 2013 : 262).

---

<sup>61</sup> Até à aprovação do Tratado de Lisboa, era a Comunidade Europeia (art. 281º do respetivo Tratado) e a Euratom (art. 184º do respetivo Tratado) que dispunham de personalidade jurídica. Tal implicava que apenas os processos de decisão política, no âmbito destas Comunidades, estariam abrangidos pela personalidade jurídica referida, sendo o interesse comunitário representado pela Comissão Europeia. Sobre esta questão, cf., por exemplo, Hartley (2010).

Enquanto os primeiros estudos sobre actor/*actorness* da União Europeia (Cosgrove-Sacks, e Twitchett, 1970; Galtung, 1973) foram importantes para gerar debate sobre os potenciais papéis internacionais do projeto europeu, a primeira investigação sistemática da capacidade das então Comunidades Europeias enquanto ator foi produzida no final da década de 1970 (Sjødtedt, 1977 citado por Niemann e Bretherton, 2013 : 265). Esta conceitualização reconhece uma natureza irregular e desigual das capacidades internacionais do projeto de integração europeia, ao mesmo tempo que assume que este detém algumas das características típicas aos atores do sistema internacional. Conforme referido por Niemann e Bretherton (2013 : 265), o critério central assumido por Sjødtedt é a delimitação e capacidade de ação autónoma face a outros atores. Sjødtedt considera como requisitos de *actorness* a sua construção e projeção enquanto comunidade de interesses, a detenção de um sistema de controlo de recursos e de gestão de crises, bem como de uma rede de agentes externos (Sjødtedt, 1977 citado por Niemann e Bretherton, 2013 : 265). De acordo com Niemann e Bretherton (2013 : 265), o trabalho de Sjødtedt, embora útil, apresenta um enfoque excessivo nas características internas ao projeto europeu, considerando que embora seja possível aplicá-las à política externa europeia, no seu conjunto, tal será mais difícil se a verificação for feita através de casos específicos. Neste sentido, foram posteriormente desenvolvidas abordagens mais amplas, cada uma com o seu próprio critério, como as de Jupille e Caporaso (1998), que salientam a importância da existência de múltiplos níveis de autoridade que caracterizam a UE, ou de Ginsberg (2001), centrada nas estruturas de decisão.

No que concerne à conceitualização de Jupille e Caporaso (1998), os autores consideram que os contributos anteriores carecem de um critério claro que determine o estatuto da UE enquanto ator internacional. Neste sentido, aplicam uma conceitualização que assente em quatro critérios. Em primeiro lugar, a existência de *reconhecimento*. Este implica a aceitação, interna e externa, do papel da União Europeia enquanto ator do sistema internacional e a sua interação com outros atores, seja no seio da própria UE – como organização e entre os seus membros – seja com aqueles que lhe são externos – Estados ou organizações. Dito de outra forma, como a União, incluindo os seus membros, se vê e aceita a ela própria e como os ‘outros’ a veem e reconhecem.

Em segundo lugar, a existência de *autoridade*<sup>62</sup>. No quadro desta concetualização, autoridade é entendida enquanto a posse de capacidades/ competências para agir numa dada matéria, sejam elas capacidades/competências próprias à organização ou delegadas pelos Estados-membros. Estas capacidades podem ter um carácter formal – atribuído através de legislação – ou informal, desde que reconhecido pela União (e pelo múltiplos elementos que a compõem) e por aqueles que lhe são externos. Neste contexto, importa salientar a referência de Rhodes (1998 : 7) à questão da legitimidade, que se entende estar diretamente associada: “Se se tornar aparente aos observadores que os Estados-membros se recusam garantir responsabilidade à União, para desenvolver negociações ou disposições políticas particulares, estes podem tentar gerir a questão diretamente com Estados-membros chave, ou optarem por prosseguir relações inteiramente separadas da UE, fragilizando a sua legitimidade na área em questão”. Tal como previamente referido, considera-se que o reconhecimento da legitimidade de um ator assume particular importância, trate-se de uma legitimidade interna – reconhecida pela comunidade política que o sustenta – seja externa. Embora se conceda a existência de ações, por atores internacionais, que careçam de legitimidade formal, não deixa de se reputar fundamental a existência dessa mesma legitimidade para a promoção do reconhecimento e autoridade – internos e externos – do ator e enquanto elemento fundamental à construção de uma identidade coletiva.

Em terceiro lugar, Jupille e Caporaso (1998) defendem que a *actorness* depende da existência de *autonomia*. Esta é entendida como a capacidade da UE se distinguir face a outros atores, desde logo através de uma estrutura institucional própria, mas também dos Estados-membros que a compõem. Só a existência desta autonomia garante uma independência de ação, bem como um nível de discricionariedade na definição de objetivos próprios, processos de decisão e implementação de políticas. Finalmente, os autores identificam como componente de *actorness* internacional a existência de um nível mínimo de *coesão*<sup>63</sup>. Neste contexto, entendida como a capacidade de um ator

---

<sup>62</sup> O conceito de autoridade tem sido central na análise da UE enquanto ator das Relações Internacionais, desde logo pela utilidade da dimensão comparativa face a outros atores do sistema internacional (Bretherton e Vogler, 2006 : 17).

<sup>63</sup> O que Jupille e Caporaso (1998) entendem por coesão, outros autores assumem como coerência (ex. Bretherton e Vogler, 2008; Gebhard, 2011; Niemann e Bretherton, 2013). Note-se que as análises mais recentes tendem a focar-se no conceito de *coerência*, crescentemente debatido na literatura, relacionando-a não só com a articulação entre os elementos normativos/discursivos e a formulação, implementação e consequências das políticas europeias, mas também com a capacidade da UE falar a ‘uma só voz’. Entende-se que, para este debate, têm contribuído as alterações institucionais desenvolvidas pela União na última década, e em particular as formalizadas no Tratado de Lisboa, designadamente a criação dos

formular e articular, internamente, opções políticas consistentes. De acordo como Jupille e Caporaso (1998), trata-se de uma coesão de valores (objetivos básicos comuns), de procedimentos (questões processuais com potencial de gerar conflitos), de táticas (quanto aos métodos disponíveis para fazer convergir objetivos) e de resultados (correspondentes ao nível de sucesso na formulação de políticas comuns, tendo em conta um acordo prévio quanto aos valores e procedimentos). No que concerne ao conceito de coesão – ou coerência – importa salientar que considerando a complexidade do sistema político da UE esta tenderá a ser, inevitavelmente, multifacetada e incerta (Niemann e Bretherton, 2013 : 267).

Face ao exposto, e apesar da importância do modelo de análise proposto por Jupille e Caporaso (1998) para a compreensão do *actorness* da UE, desde logo pela definição de critérios que permite a aplicação do modelo a estudos de caso específicos, Niemann e Bretherton (2013 : 266) consideram-no excessivamente complexo, dado que cada um terá de ser subdividido em múltiplos subcritérios, que se inter-relacionam. Uma outra crítica, centra-se no facto de se tratar de um quadro concetual demasiado circunscrito a fatores internos à própria União Europeia, omitindo questões importantes relativas à influência da UE face ao que lhe é exterior, em particular questões associadas a processos pouco perceptíveis e intersubjetivos, que constroem (ou limitam) o exercício de poder e da autoridade na política internacional (Niemann e Bretherton, 2013 : 266).

Ainda contexto da discussão do conceito de *actorness*, importa uma breve referência aos contributos conceptuais relativos à avaliação de eficácia da política externa da UE. De acordo com Niemann e Bretherton (2013 : 267), a eficácia de uma determinada ação política é verificada em termos de “cumprimento de objetivos” e “resolução de problemas”. Este conceito tem sido objeto de amplo debate no contexto do papel da União Europeia no sistema internacional, desde logo com base na argumentação formulada por Hill (1993) relativa à lacuna existente entre as expetativas e capacidades promovidas pela ação externa da União. Contudo, alguns autores consideram que não é possível estabelecer uma relação linear entre aumento da coesão/coerência e uma maior eficácia em termos da realização de objetivos (cf. Bretherton e Vogler, 2008; Carbone, 2013).

Destaca-se abordagem é apresentada por Ginsberg (2001), para quem é mais relevante uma análise centrada nos efeitos, ou resultados, das ações que a UE promove, de forma concreta, no quadro da sua influência internacional. Para este autor, a UE dispõe de uma influência política externa significativa, contrariando as posições convencionais de alguns analistas que a consideram “um gigante económico e um anão político” (Ginsberg 2001 : 277-279). Isto porque o autor considera que UE como um “superpoder económico”, admitindo, porém, que o mesmo não acontece ao nível político, o que resulta na perda de influência e legitimidade externa, bem como de confiança e interna e externa Ginsberg (2001 : 2). Todavia, um ‘anão político’ não teria qualquer influência internacional, o que para o autor não acontece com a União Europeia. Acresce que o debate sobre a eficácia externa da União Europeia tem sido associado à análise da sua capacidade enquanto ‘poder transformador’ (cf. Leonard, 2005; Grabbe, 2006), designadamente pelos efeitos gerados pelo processo de alargamento e outras interações – designadamente de carácter normativo – promovidas no contexto do sistema internacional.

Na compreensão do contributo da política externa para a construção da UE enquanto ator internacional, também Ginsberg (2001) apresenta um modelo de análise centrado nos processos de decisão. Assumindo um modelo que relaciona agente e estrutura (cf. Wendt, 1987), o autor parte dos contributos do modelo sistémico clássico de Easton (1965) – assente na dinâmica entre *inputs* e *outputs*, internos e externos – para desenvolver um instrumento heurístico de categorização e teste da utilidade dos vários elementos explicativos que compõem o *continuum* do processo de decisão em matérias externas da UE (Ginsberg, 2001 : 22). No que concerne ao contributo concetual da dinâmica agente-estrutura, o autor pretende centrar-se na relação entre as oportunidades proporcionadas pelas estruturas da política externa europeia e a capacidade de agência demonstrada pela União, designadamente através da vontade demonstrada pelos Estados-membros em retirar o melhor partido das estruturas existentes. Este contributo afigura-se de particular relevância no quadro da presente investigação, já que se assume que a identidade internacional da UE resulta de um processo de interação permanente entre a União (enquanto organização), os seus Estados-membros e o contexto internacional.

No mesmo sentido, importa ainda referir o contributo de Rosamond (2005) que defende uma análise teórica do sistema de governação em matérias de política externa



da União à luz de um contexto mais vasto, de carácter internacional/global, por oposição a mecanismos analíticos de matriz estatocêntrica. Esta questão é particularmente relevante, já que introduz o debate central sobre a possibilidade de estabelecer uma comparação entre a União Europeia e uma unidade estatal. Bretherton e Vogler (2006 : 14) recordam que o termo ator é usado como sinónimo das unidades que constituem os sistemas políticos numa escala mais vasta. O que significa que, ao nível do sistema internacional, existem duas categorizações fundamentais: os estados e as organizações internacionais. Alguns autores (cf. Keohane e Nye, 1973 : 380; Rosenau, 1990) optam por considerar a União Europeia como uma organização intergovernamental. Outros apontam para o facto de que se a UE quer entrar ‘no jogo’ do sistema internacional, terá de encaminhar a sua ação no sentido de ‘jogar pelas mesmas regras’ (Rosamond, 2005; Tiilikainen, 2001) e essas são definidas, primariamente, pelos Estados. Como consequência, a crescente capacidade da UE enquanto ator é, muitas vezes, associada a um crescente supranacionalismo no processo político e, inversamente, uma menor capacidade será associada a um processo de decisão intergovernamental (Groenleer e Schaik, 2007). Isto usando sempre, de forma implícita ou explícita, o Estado enquanto elemento de comparação (Bretherton e Vogler, 2006 : 17).

No que concerne à posição assumida pela presente investigação face ao debate em apreço – relativo à possibilidade de estabelecer uma comparação entre a União Europeia e uma unidade estatal – importa salientar que se assume que a União Europeia não deve ser entendida enquanto um Estado. Contudo, considera-se que tal não invalida que seja identificada enquanto ator do sistema internacional, já que se assume que tal decorre da existência de uma capacidade de agência na esfera externa, de acordo com critérios definidos – designadamente, reconhecimento, autoridade, autonomia e coesão. É, porém, possível argumentar que a compreensão destes critérios seja condicionada em virtude do facto de a União Europeia interagir, em grande medida, com atores estatais. Tal acontece na sua esfera interna – já que são os Estados-membros que estão na génese e desenvolvimento do processo de construção europeia – como na esfera externa, já que embora se assuma uma posição pluralista face ao sistema internacional admite-se que este é composto, maioritariamente, por Estados. Dito de outra forma, se são unidades estatais que promovem e orientam o processo de integração europeia – sem prejuízo do papel das instituições da UE – e se a interação da União no sistema internacional é

desenvolvida, primariamente, com atores estatais, será compreensível que o processo de construção da UE enquanto ator seja fortemente condicionado pela concetualização definida para os Estados. Acresce que mesmo os modelos de análise orientados para a compreensão da integração europeia revelam limitações nesta questão, já que os instrumentos conceptuais têm sido determinados pelas tipologias de atores tradicionais: estados e organizações internacionais. Pelo aduzido, considera-se que a União Europeia se tem desenvolvido de acordo com instrumentos orientados para a aplicação a unidades estatais – personalidade jurídica, representação externa, desenvolvimento de capacidades próprias – mas tal não significa com que seja um Estado *tout cour*. Trata-se, conforme previamente referido, de uma união de estados soberanos, com múltiplos níveis de decisão e uma capacidade de agência multidimensional, o que a torna um ator atípico no sistema internacional.

Uma abordagem complementar à concetualização da União Europeia enquanto ator internacional é proposta por Bretherton e Vogler (2006), cuja análise se centra na relação entre os conceitos de *oportunidade* (contexto que enquadra e molda a ação – ou inação – da UE, considerado enquanto um processo dinâmico que inclui perceções e expetativas internas e externas), *presença* (capacidade da União em exercer influência para além das suas fronteiras, sendo que os autores a assumem como um conceito passivo, que se manifesta diretamente – através das consequências externas, mesmo que não intencionais, de políticas internas à UE – e indiretamente – através de processos de poder, associados às perceções que gera) e *capacidade* (determinantes internas associadas às competências que a União dispõe, incluindo a vontade demonstrada em agir externamente e a capacidade de formular e implementar políticas com impacto fora das fronteiras da União).

Bretherton e Vogler (2006 : 28) definem, então, quatro requisitos básicos para a existência de *actorness* internacional: i) compromisso partilhado face a um conjunto de valores fundamentais; ii) legitimação interna de processos de decisão e definição de prioridades de política externa; iii) capacidade em identificar prioridades e formular políticas consistentes e coerentes; e iv) disponibilidade e capacidade para utilizar instrumentos políticos (aqui entendidos de uma forma abrangente, já que incluem a dimensão diplomática, económica e militar). Com base nesta concetualização, Bretherton e Vogler (2006) consideram que a UE é um ator *sui generis*, em permanente construção. Isto porque se constitui como uma comunidade política multidimensional,

cujas construções refletem não só uma experimentação de políticas próprias, que resultam das tensões decorrentes de processos e adaptações institucionais – nível interno –, como das oportunidades proporcionadas pelas estruturas em mudança do sistema internacional – nível externo. De acordo com os autores, todos estes elementos contribuem para a construção da União Europeia enquanto ator internacional, com uma identidade internacional própria.

Neste quadro, importa, contudo, salientar que, para Bretherton e Vogler (2006 : 19), as condicionantes estruturais (contexto) não podem, por si só, determinar a análise das ações da UE, uma vez que estas refletem uma complexa interação de um conjunto de fatores que se combinam na formação da identidade coletiva da União. Os autores salientam que a ênfase nas restrições impostas pelos fatores estruturais às identidades, papéis e opções políticas disponíveis para a UE proporcionam o ‘antídoto’ necessário à utilização de abordagens comportamentais, como a adotada na presente investigação, que concebem a *actorness* da União como, primariamente, uma função da vontade política e da disponibilidade de capacidades e recursos. O que significa que as estruturas por si só não determinam os resultados, mas apenas fornecem “contextos de ação” ou “padrões de oportunidade” nos quais os atores exercem a sua agência (Bretherton e Vogler, 2006 : 20).

Finalmente, afigura-se fundamental uma referência ao entendimento da União Europeia enquanto poder/potência internacional. Toje (2010) define poder enquanto capacidade de um ator para promover comportamentos naqueles com quem se interage, no sentido do que pretende. Aplicado à UE, este autor considera que a União se apresenta enquanto uma potência no sistema internacional, por dispor de poder – de acordo com a conceitualização descrita – sendo isso que a distingue das demais organizações internacionais – “something with self” (Toje, 2010 : 1). Como tal, o autor define a UE como “uma potência com paixões, necessidades e interesses” (Toje, 2010 : 1), que apresenta três propósitos fundamentais na esfera externa: i) promover a prosperidade económica; ii) reduzir o risco de guerra entre os Estados europeus, através da criação de laços de interdependência; e iii) agir enquanto uma união nas suas relações com o resto do mundo. Neste sentido, define a União Europeia como “uma potência” em questões internacionais, “reconhecidamente parcial e inconsistente, mas mesmo assim uma potência, que pode ser dissecada através dos instrumentos analíticos das Relações Internacionais e medida de acordo com critérios de poder” (Toje, 2010 :

3). E é neste sentido que Toje (2008; 2010) classifica a União Europeia enquanto “small power”.

Para Toje (2010 : 5), desde o início que o processo de construção europeia assenta num forte sentimento de valores comuns, que incluem um compromisso de organização orientado para estabilidade interna e externa, bem como para a promoção e proteção da ordem europeia – “que é universal na sua concepção” – e que assenta numa compatibilização dos interesses dos Estados-membros, dados os seus diferentes níveis de poder e capacidades para influenciar a ordem internacional.

Neste sentido, Toje (2010 : 5-10) identifica um conjunto de funções atribuíveis à política externa da União Europeia, entendendo-se esta política como um instrumento de poder no sistema internacional. Desde logo, enquanto elemento integrador no contexto da União Europeia, já que considera que o processo de integração constitui um instrumento efetivo para mitigar ressentimentos históricos, sendo a ‘europeização’ a forma escolhida para reorientação dos interesses nacionais. Este contributo afigura-se relevante no contexto da compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE, já que reflete sobre o impacto da política externa enquanto elemento de construção de uma unidade política. Entende-se que a promoção de uma política e ações externas comuns, no contexto da UE, fomentam um sentimento de partilha e pertença a uma mesma comunidade e, neste sentido, contribuem para a formação de uma identidade coletiva.

Em segundo lugar, Toje (2010 : 5) considera que a UE é uma comunidade de valores – assente na promoção de economias de livre-mercado, primado do Direito, promoção dos Direitos Humanos, da Democracia, tolerância e individualismo – consubstanciada no lema ‘união na diversidade’. Estes valores estão, claramente, presentes nos critérios de adesão ao projeto europeu, bem como nas relações que a UE desenvolve com entidades terceiras (Estados e Organizações), através de instrumentos diplomáticos, interdependência económica e estímulos positivos ou negativos. Tal como verificado em diversos contributos teóricos, é mais uma vez salientada a centralidade da União enquanto comunidade de valores partilhados, o que, argumenta-se, constitui a base fundamental de uma identidade coletiva, neste caso de projeção internacional.

Em terceiro lugar, para Toje a União Europeia apresenta-se como uma ‘comunidade de segurança’<sup>64</sup>, cuja pertença promove um ajustamento, ou alteração, dos interesses dos membros que a compõem, através da cooperação ao nível interno e externo. No mesmo sentido, o autor considera que a UE se assemelha a um ‘complexo de segurança’, conforme concetualizado por Buzan (1998), ou seja, a constituição de um grupo de Estado cujas preocupações de segurança primárias estão suficientemente interligadas para que as respetivas seguranças nacionais não possam ser consideradas como separadas. Este contributo é particularmente relevante no que concerne às razões que sustentam um aprofundamento da integração em matéria de política externa, e de segurança, bem como no reconhecimento da sua necessidade pela comunidade política.

Em quarto lugar, para Toje a União Europeia resulta de um entendimento entre poderes – designadamente a França, a Alemanha e o Reino Unido – com o objetivo de prevenir o domínio de um sobre os restantes. Neste sentido, o autor considera que a União Europeia institucionaliza a reconciliação franco-alemã, sendo este o eixo promotor do processo de integração. Ao mesmo tempo, salienta que o entendimento intraeuropeu, segundo o qual os Estados mais poderosos concordavam em submeter-se às mesmas regras dos Estados mais pequenos, tornou possível à Europa contar com Estados de pequena e média dimensão, sem receio destes serem ‘esmagados’ pelos grandes poderes. No contexto da presente investigação, considera-se que este processo de interação promove um sentimento de pertença dos diversos elementos que compõem a comunidade política europeia – Estados-membros – já que permite que todos percecionem um papel próprio na construção da união, independentemente da sua dimensão, tal como salvaguardado pelos Tratados e articulação da arquitetura institucional.

Em quinto lugar, Toje salienta que a União Europeia se constitui como um bloco comercial, agindo nesta matéria como uma verdadeira união, o que permite aos Estados-membros dispor de uma estatuto comercial que não lhes seria possível de forma individual. A esta dimensão, o autor acresce o facto de a União Europeia se apresentar como um poder normativo e civil, já que tenta promover um conjunto de princípios e valores junto de outros países e organizações, por forma a criar uma cultura mundial

---

<sup>64</sup> Aqui entendida no sentido que lhe é atribuído por Deutsch *et al* (1957), ou seja, enquanto um grupo de Estados que desenvolve processos de interação mútua a um nível que garanta que os membros da comunidade não promoverão conflitos violentos entre si e procuraram dirimir as divergências através de instrumentos pacíficos (cf. também Adler e Barnett, 1998).

mais pacífica, assente num domínio económico, e não militar, e utilizando instrumentos políticos (diplomacia, comércio, ajuda ao desenvolvimento, alargamento, entre outros) em detrimento da força militar. Assim, Toje (2010 : 10) entende a União Europeia enquanto um “pacificador regional”, seja através das políticas de alargamento ou de vizinhança – que considera estarem entre os instrumentos mais significativos da política externa da UE – seja enquanto ator humanitário. Pode, daqui, entender-se que a União Europeia se apresenta como um ator multidimensional, relevando-se a importância dos instrumentos políticos adotados para a construção de uma imagem externa particular, distinta de outros atores do sistema internacional.

O autor conclui, assim, que a UE pode ser considerado um ator tradicional, cujo papel “é menos um resultado de qualquer grande ambição do que um processo instrumental, em que a soma do total das diversas políticas externas nacionais resultaria em algo maior” (Toje, 2010 : 10). Acrescenta que a UE “ainda não é a soma das suas partes, um poder coletivo” e que por isso constitui um “poder menor” que alguns dos seus Estados-membros, o que significa que qualquer tentativa de formular uma imagem externa será condicionada pelas limitações internas e pelas pressões externas (Toje, 2010 : 10). Por isso defende que a UE não será uma ‘grande potência’ no sistema multipolar emergente (Toje, 2010 : 11). Entende-se, porém, que o fato de a União Europeia apresentar as limitações referidas, tal não impede que se constitua enquanto uma entidade coletiva, assente num denominador comum e, por esta razão, com um total inferior à soma das partes que a compõem (quando analisadas individualmente).

Uma posição contrária, que importa salientar, é a defendida por McCormick (2007 : 174) ao caracterizar a UE como um “superpoder e um novo pólo na nova ordem internacional bipolar pós-moderna”<sup>65</sup>. Recorde-se que a conceitualização de McCormick parte de uma análise sobre a crescente importância da UE enquanto ator global, em particular face ao poder e influência dos EUA, num contexto pós Guerra-Fria.

Ainda no quadro do debate sobre a UE enquanto potência internacional, Cameron (1998) considera que a agregação da dimensão e performance económica, e de capacidades militares, não qualifica, automaticamente, a União Europeia como grande poder mundial. Isto porque, de acordo com o autor, as “ambiciosas e numerosas declarações de Bruxelas não compensam um sistema político e uma sociedade que não

---

<sup>65</sup> Saliente-se que não é entendimento desta investigação, por um lado, que a UE se apresente como um superpoder e, por outro, que estejamos perante uma nova ordem internacional bipolar.

gera uma forte vontade comum, assertividade e autoconfiança nas relações internacionais” (Cameron, 1998 : 20). Para este autor, não há dúvida que a União Europeia é um ator comercial, o principal organizador da recuperação económica do continente europeu, o maior fornecedor de assistência humanitária aos países em vias de desenvolvimento e um dos principais atores numa arena internacional, crescentemente complexa, que inclui questões políticas, económicas, sociais, ambientais e tecnológicas. Trata-se, assim, de “um poder económico global significativo e um interlocutor político muito solicitado por um crescente número de países e grupos regionais” (Cameron, 1998 : 19).

Face ao exposto, importa sintetizar alguns dos principais contributos das concetualizações apresentadas para a presente investigação. Desde logo, e no que concerne à caracterização de *actorness* da União Europeia e ao seu contributo para a construção de uma identidade coletiva internacional, salientam-se quatro elementos fundamentais: reconhecimento; autoridade; autonomia e coesão/coerência.

É entendimento da presente investigação, e no seguimento do anteriormente aduzido, que o reconhecimento – interno e externo – se apresenta como um fator essencial no processo de construção de identidades. Por um lado, um reconhecimento por parte do próprio ator. Neste caso, ao tratar-se de uma entidade com as características da União Europeia, remete-se para um ator complexo – que inclui Estados, instituições, cidadãos, elites, burocracias, opiniões públicas – com reflexo na adoção de regras e procedimentos igualmente complexos e no exercício das capacidades múltiplas, que procuram adaptar-se às crescentes necessidades identificadas. Tal complexidade, argumenta-se, condiciona um amplo reconhecimento não só interno, por parte da comunidade política, mas também externo, por parte daqueles com quem interage. Neste sentido, considera-se que o debate relativo ao ‘*capability-expectations gap*’, embora com contornos diferentes dos defendidos por Hill (1993) mantém atualidade. Em particular, porque ao analisarmos o processo de construção da identidade internacional de um ator, as expetativas e perceções face às suas capacidades assumem relevância.

Em segundo lugar, e relacionado com o ponto anterior, considera-se fundamental o contributo do conceito de autoridade, bem como de legitimidade que, se considera, estar de alguma forma associado. Entendendo autoridade como o conjunto de capacidades, próprias ou delegadas, formais ou informais, de um dado ator, assume-se que a forma como esta é exercida influencia o processo de construção identitária desse mesmo ator, à luz das perceções que promove nos membros que o compõem e naqueles com quem interage. Tal como referido, é neste contexto que se insere o debate relativo à legitimidade da União Europeia no sistema internacional e, em particular, ao papel desempenhado pelas potenciais tensões entre, por um lado, as ações desenvolvidas pelos Estados-membros – dentro e fora da União – e, por outro, a interação que desenvolve no contexto do sistema internacional, predominantemente dominado por unidades estatais. Se é possível argumentar que a identidade internacional da União Europeia, enquanto ator, assenta no seu carácter distintivo face a unidades estatais – porque não é um Estado –, é também prudente assumir que o processo de tal construção identitária será condicionado por este carácter atípico e pela indefinição e ausência de instrumentos consolidados que se lhe apliquem.

Neste sentido, e em terceiro lugar, surge os conceitos de autonomia e coesão/coerência. A autonomia é, aqui, entendida enquanto capacidade da União Europeia se distinguir – em termos de capacidades e processo de decisão – dos seus Estados-membros e outros atores do sistema internacional. Admite-se que dado o carácter atípico acima referido, tal distinção seja, muitas vezes, difícil de verificar, em particular por parte de outros atores com quem interage. Porém, argumenta-se que esta característica – dinâmica complexa entre Estados-membros e União – faz parte da identidade própria da UE, ao nível interno e externo. O mesmo racional é aplicado ao conceito de coesão/coerência. A especificidade do sistema político da União Europeia permite a existência de um nível, mesmo que mínimo, de coesão/coerência nas capacidades desenvolvidas e políticas formuladas, pese embora se considere que esta possa ser assumida como multifacetada e incerta. Contudo, salienta-se, que as questões relativas à coesão/coerência face às ações de um ator não são exclusivas à União Europeia. Neste caso particular podem assumir maior visibilidade dada a conjugação com outros fatores – como reconhecimento, autoridade e legitimidade – potencialmente mitigados, enquanto variáveis de análise, face ao comportamento, por exemplo, de unidades estatais.



Finalmente, destaca-se a importância, referida em diversas conceitualizações, do contexto envolvente para a compreensão das ações de um ator internacional. Embora se assuma que as condicionantes estruturais (do sistema internacional) não podem, por si só, determinar a análise das ações da UE, importa salientar que estas, em conjunto com outros fatores – de natureza, designadamente, interna – contribuem para a formação da identidade coletiva da União. Neste sentido, defende-se que o modelo de análise adotado para a compreensão do processo de construção da identidade internacional da União Europeia deve incluir variáveis de dimensão interna, mas igualmente de âmbito externo, já que os processos de construção identitária assentam na distinção face ao que lhe é exterior.

### ***Identidade internacional da União Europeia: contributos teóricos***

Ao contrário dos conceitos de ‘presença’ ou ‘actorness’ internacional, apresentados anteriormente, considera-se que a ‘identidade internacional’ não corresponde a uma categorização do que se é (cf., por exemplo, White 2001: 29)<sup>66</sup>, mas antes algo que se detém e que terá um impacto causal na política externa do ator (Sedelmeier, 2001). Significa isto que a presente investigação assume a identidade como um dos componentes constitutivos, e condicionadores, do papel internacional da União Europeia, e não como um sinónimo das suas políticas, relações ou ações externas.

Neste sentido, e tendo por base o contributo de Manners e Whitman (2003 : 380-381), importa começar por distinguir os conceitos de ‘identidade ativa’ e ‘identidade reflexiva’. De acordo com a interpretação dos autores, entende-se por ‘identidade ativa’ aquela que é projetada na esfera internacional, resultado da conciliação entre as múltiplas e complexas identidades dos elementos que compõem o ator (no caso da UE, os seus Estados-membros, instituições e restantes elementos da comunidade política). Trata-se, por isso, de um elemento de diferenciação do ator na esfera externa, face aos ‘outros’ com quem interage. Já a ‘identidade reflexiva’ é entendida como aquela que se constrói enquanto experiência intersubjetiva do ator, e que sustenta a ‘identidade ativa’. Ambas são parte de um processo de interação, determinado por semelhanças e

---

<sup>66</sup> Tal como salientam Manners e Whitman (2003), é possível argumentar que White (2001) interpreta incorretamente o conceito de ‘identidade internacional’ ao afirmar que a UE é uma identidade internacional e não que tem uma identidade internacional.

diferenças das múltiplas identidades em presença, internas e externas ao ator que as detém.

Assim, de acordo com Manners e Whitman (2003 : 383) a análise da identidade internacional da União Europeia apresenta-se como uma tentativa de pensar como a UE é constituída (através da sua história e princípios fundadores), como é construída (através do entendimento que dela é feito, ao nível interno e externo) e como se representa internacionalmente (através das formas através das quais se revela). Tal implica um entendimento abrangente da identidade ‘ativa’ e ‘reflexiva’ da União Europeia, tal como pretendido pela presente investigação.

Ao considerarmos a UE como um ator com uma identidade internacional própria, assume-se o pressuposto que existe um processo de diferenciação face a ‘outros’ e a promoção de um sentimento de pertença e partilha de uma dada comunidade, com capacidade de projeção na esfera externa. Tal como referido no capítulo correspondente aos processos de construção identitária, da presente tese, os conceitos de ‘eu’ e ‘outro’ ocupam um papel absolutamente central nesta construção, seja através da promoção de narrativas positivas – assentes numa valorização do ‘eu’ – ou negativas – através da projeção de uma imagem de superioridade e/ou caracterização do ‘outro’ segundo determinados estereótipos. Esta questão – a definição do ‘outro’ – assume, assim, uma importância fundamental para a compreensão da identidade europeia na sua dimensão interna, mas também externa, sendo para alguns autores o que constitui a base do seu carácter distintivo (Manners e Whitman, 2003 : 399; Smith, 2003 : 197-198).

O debate sobre os elementos de diferenciação em que assenta a construção da identidade europeia assenta, entende-se, em duas grandes dimensões: por um lado, a distinção da UE enquanto entidade política quando comparada com Estados e organizações internacionais; por outro, a diferenciação da UE face aos ‘outros’ com quem interage, designadamente pelos princípios e valores que defende, bem como pela forma como os promove e pelas interações que estabelece.

No que concerne à diferenciação da UE enquanto entidade política, e ao seu impacto no processo de construção de uma identidade internacional própria, importa recordar o trabalho de Raux (2000) que considera só ser possível falar da existência de uma identidade internacional da União se esta for diferente da dos seus Estados-membros. Neste sentido, e de acordo com a literatura revista, importa salientar dois

elementos fundamentais de diferenciação. Em primeiro lugar o facto da UE se distinguir dos restantes atores internacionais – incluindo dos seus Estados-membros – por se constituir como uma comunidade política híbrida (cf. Manners e Whitman, 2003), assente numa rede política (cf., por exemplo, Kohler-Koch e Eising 1999; Wallace 2000; Peterson 2001) que funciona através da interatividade entre diversos níveis de decisão e implementação de políticas, dando origem a um sistema político multinível com um processo decisório de hierarquia pouco definida e que, nem sempre, é globalmente aceite (Webb, 1983). Esta caracterização distingue-se, claramente, da adotada para os Estados nacionais, mas também da aplicável a instituições internacionais – designadamente dadas as amplas competências, legislativas e executivas, atribuídas à União Europeia.

Um segundo elemento de diferenciação atribuível à União Europeia consiste na adoção de um conjunto de princípios que contrastam com as normas e capacidades de soberania e territorialidade vestefalianas (cf. Manners e Whiteman, 2003; Diez, 2005), bem como pela fluidez entre políticas internas e externas. Tal expressa-se através do desenvolvimento de um processo de integração que combina a flexibilidade territorial com a partilha de soberania – numa permanente tensão entre supranacionalismo e intergovernamentalismo – que se reflete, ao nível externo, na promoção de um ‘meta-regionalismo’ (Manners e Whitman, 2003 : 384) noutras áreas regionais.

Acresce que a comparação da construção de uma identidade internacional da UE face a processos equivalentes desenvolvidos por Estados nacionais sofre, segundo Manners e Whitman (2003 : 395-397), de duas fragilidades fundamentais. Em primeiro lugar, porque tal comparação assenta no facto de os sistemas sociais nacionais e respetivas políticas identitárias permanecerem como quadros de referência para a compreensão da União Europeia e do seu papel na política internacional<sup>67</sup>. Esta tendência, aplicada à compreensão da identidade internacional da UE, verifica-se na valorização e compreensão dos conflitos resultantes da existência de múltiplas identidades e interesses (supranacionais, nacionais e subnacionais). Desde logo, porque boa parte da discussão em torno da identidade internacional da UE tende a assentar no discurso adotado pelos Estados que a compõem e daqueles com quem interage. Conforme refere Delanty (1998), os modelos sociais do Estado nacional tendem a ser construídos através de uma combinação de um *ethnos* cultural, *demos* político,

---

<sup>67</sup> Conforme patente na revisão da literatura elaborada no primeiro capítulo da presente tese.

instituições sociais modernas e uma cidadania cosmopolita. E mesmo assumindo que a UE partilha alguns destes elementos, é possível argumentar que o *demos* político está praticamente ausente, que dispõe de um *ethnos* cultural extremamente diversificado, que as instituições têm um papel limitado e que o sentimento de cidadania cosmopolita, de carácter transnacional, é fraco. Assim, conforme salientam Manners e Whitman (2003), e já previamente referido nesta tese, importa afirmar que a construção de uma identidade europeia não deve ser entendida como substitutiva, mas antes aditiva e complementar, às múltiplas e complexas identidades – nacionais, mas também subnacionais – em presença na União Europeia.

Uma segunda fragilidade, segundo Manners e Whitman (2003 : 396), reside na compreensão da identidade europeia tendo como referência os quadros nacionais, abdicando de um enquadramento europeu para a compreensão da UE e do seu papel na política internacional. Esta tendência, aplicada à compreensão da identidade internacional da UE, implica a compreensão dos contributos nacionais e europeus como mono-dimensionais, o que resulta numa avaliação – enquanto sucesso ou fracasso – da construção de uma identidade supranacional. Tal como referido pelos autores, tal decorre da tentativa de identificar uma identidade categorizável, simples e única, quando seria mais adequado falar-se em identidades complexas, múltiplas e relacionáveis, tendo por base a concetualização da União Europeia enquanto “comunidade política híbrida” (Manners e Whitman, 2003) ou “organização social pluriforme” (Calhoun, 2001 : 54).

Já no que diz respeito à diferenciação da União Europeia face aos ‘outros’ com quem interage, importa referir a argumentação de Bretherton e Vogler (2006 : 35-36) segundo os quais existem duas abordagens fundamentais à identidade coletiva da UE, expressa na esfera internacional. Por um lado, uma identidade entendida como potencialmente inclusiva, tendo por base uma concepção da União enquanto comunidade baseada em princípios e valores partilhados. Existe, porém, uma outra abordagem, de matriz essencialmente exclusiva, que encara a União Europeia numa ótica de ‘Europa Fortaleza’, refletindo um entendimento das práticas políticas comuns (designadamente em matéria de proteção de mercados, imigração ou asilo). Esta segunda abordagem tende a contribuir para uma definição mais clara das fronteiras, geográficas e culturais, de quem é europeu.

Neste debate, importa ainda salientar o contributo de Smith (1992 : 75-76) que considera que uma identidade coletiva da UE, com projeção internacional, só pode ser construída através da oposição às identidades dos ‘outros’, o que originaria perigos inerentes à exclusão cultural e racial, desde logo no seio da própria comunidade europeia. Já Wæver (2000 : 279; 2004 : 210) argumenta que a construção da identidade da União se baseia num grau, surpreendentemente, limitado de projeções negativas face aos ‘outros’. Isto porque, para Wæver é mais relevante para a construção da identidade europeia o seu próprio passado de violência, pelo que seria este a assumir o papel de ‘outro’ no contexto do processo de construção identitária da União.

Um outro contributo que se apresenta fundamental à compreensão do debate relativo à construção da identidade internacional da União Europeia é apresentado por Diez (2005), sendo que o autor salienta a existência de diversas formas de construir o ‘eu’ e o ‘outro’ na política internacional. Assim, para Diez (2005 : 268) o ‘outro’ pode ser apresentado como uma ‘ameaça existencial’<sup>68</sup>; como algo que se apresenta como ‘inferior’<sup>69</sup>; ou como um ‘transgressor de princípios universais’ – considerando, neste caso, que tanto os princípios do ‘eu’ como do ‘outro’ têm, potencialmente, validade universal, pelo que uma difusão generalizada depende do ‘outro’ ser convencido, ou levado a aceitar, os princípios do ‘eu’ (cf. Ashley, 1989). Finalmente, e no seguimento desta última proposição, Diez considera que o ‘outro’ pode ser construído como algo diferente, não sendo dada ênfase a julgamentos de valor – enquanto melhor ou pior, superior ou inferior – mas simplesmente como distinto (cf. Linklater, 2005; Rumelili, 2004).

Finalmente, no quadro dos contributos conceptuais face à identidade internacional da UE, considera-se relevante referir a elaboração de Manners e Whitman (2003 : 398-400), relativa às características constituintes desta identidade. Em primeiro lugar, os autores consideram que a identidade internacional da UE é construída, e representada, como *pacífica*. Isto porque apesar da evolução da política de segurança e defesa enquadrar a existência de mandatos para missões militares e o desenvolvimento de capacidades militares, os autores consideram que a União, enquanto grupo social, é amplamente aceite como pacífico. Em segundo lugar, Manners e Whitman consideram

---

<sup>68</sup> Remetendo para a conceptualização de ‘securitização’, desenvolvida pela Escola de Copenhaga de Estudos de Segurança, e em particular para a teorização de Buzan, Wæver e De Wilde (1998).

<sup>69</sup> Remetendo, por exemplo, para a conceptualização de Orientalismo, defendida por Said (1979).

que a identidade internacional da UE é assente em *princípios*. Tal decorre da sua formação decorrer num contexto histórico particular (do pós-guerra), bem como do facto de se constituir como uma comunidade política híbrida – o que acentua as suas características pós-nacionais –, assente numa codificação político-legal de princípios fundamentais que procuram assegurar que certas normas assumem um papel central na definição da identidade internacional da UE. Os autores admitem que vários atores da política internacional partilham os mesmos princípios democráticos liberais de paz, democracia, primado da lei e defesa dos direitos humanos; porém, a identidade internacional da UE sustenta-se numa interpretação própria desses princípios e normas, aos que acrescem a solidariedade social, não-discriminação, desenvolvimento sustentável e boa governação. Em terceiro lugar, Manners e Whitman destacam que pelas características da comunidade política que a sustenta, a identidade internacional da UE é ditada pelo *consenso*. Assim, com base numa rede política composta por múltiplos atores e grupos, com princípios e orientações construídos numa base de diferença, promove-se a construção de um amplo consenso político, resultante da conciliação das múltiplas perspetivas em presença. Em quarto lugar, os autores consideram que a identidade internacional da UE se constitui a partir de *redes*, e não de personalidades particulares, o que origina uma entidade sociopolítica com múltiplos papéis e perspetivas. Estas redes políticas assentam na interligação entre diversas formas de governação, que ocorrem em inúmeros locais, a diversos níveis, e incluem atores supranacionais, nacionais e subnacionais. Trata-se, assim, de uma rede fluída – e não uma entidade sólida – o que se constitui como elemento da identidade internacional da UE. Esta questão assume particular relevância na interação com outros atores e nas expectativas neles geradas de que, tal como os Estados ou mesmo algumas Organizações Internacionais, a UE dispõe de uma liderança clara<sup>70</sup>. No mesmo sentido, tal implicaria que um sentimento partilhado de identidade europeia – na sua dimensão interna ou externa – refletiria interesses claros e uma capacidade de ação proporcional à dimensão – desde logo económica e política – da soma daqueles que a compõem. Em quinto lugar, Manners e Whitman consideram a identidade internacional da União como *aberta*, o que pode ser entendido como anacrónico por muitos dos cidadãos. Tal decorre dos processos de decisão adotados, dos mecanismos legislativos e de consulta, bem

---

<sup>70</sup> Geralmente ilustrada pela frase atribuída a Henry Kissinger, antigo Secretário de Estado norte-americano e Conselheiro de Defesa Nacional dos EUA, que terá dito, no contexto de consultas aos múltiplos parceiros europeus: “Para quem telefone se quiser ligar para a Europa?” (*passim*)

como da permeabilidade da comunidade política àqueles que lhe são externos. Finalmente, os autores consideram que a identidade internacional da União é ‘*contra-vestefaliana*’, já que assenta na promoção de um ‘meta-regionalismo’, na vontade dos Estados-membros em partilhar soberania, em aderir a acordos supranacionais – dentro e fora da UE – bem como em agir, de forma geral, de um modo distinto do Estado. Para Manners e Whitman, “a União Europeia representa a antítese do Estado no mundo pós-guerra fria”.

No que concerne aos contributos dos quadros conceptuais acima descritos, diretamente orientados para a compreensão da identidade internacional da União Europeia, e considerando os objetivos da presente investigação, importa salientar que a literatura tem sido norteadada pela análise dos mecanismos de diferenciação entre a União Europeia e os restantes atores internacionais, bem como por uma caracterização dos elementos que compõem essa mesma identidade. Recorde-se que a presente tese pretende compreender o processo de construção da identidade internacional da UE, designadamente através da proposta de um modelo de análise que permita identificar os fatores de promoção de um sentimento de partilha pela comunidade, bem como das suas condicionantes, internas e externas. Assim, e face ao acima exposto, importa destacar a importância dos conceitos de ‘identidade ativa’ e ‘identidade reflexiva’, por se considerar que ambos são elementos constitutivos do processo de construção da identidade internacional da UE. O primeiro porque se refere à identidade que é projetada na esfera internacional, o segundo porque corresponde ao processo interno de construção identitária, enquanto experiência intersubjetiva do ator.

Em segundo lugar, importa destacar a necessidade de adaptação dos modelos de análise para um ator com as características da União Europeia. Conforme referido, entende-se a UE como um ator atípico, ou híbrido, que pela evolução do processo de integração assenta num sistema político multinível, composto por uma pluralidade de atores (supranacionais, nacionais e subnacionais) e com processo decisório de hierarquia flexível. Todos estes elementos contribuem para uma especificidade do processo de construção de uma identidade internacional da UE, ao que acrescem as condicionantes decorrentes do relacionamento estabelecido com aqueles que lhe são externos – sejam eles Estados, Organizações Internacionais ou outras entidades.

Finalmente, salienta-se a importância dos contributos relativos à concetualização do ‘eu’ (neste caso assumido pela União Europeia) e do ‘outro’ no processo de

construção da identidade internacional. Uma vez mais, os elementos de diferenciação assumem um papel fundamental. Tal reflete-se na conceitualização de uma Europa potencialmente inclusiva, baseada numa comunidade de princípios e valores partilhados; bem como de uma Europa tendencialmente exclusiva, consubstanciada no conceito de ‘Europa Fortaleza’. Em ambos os casos, a construção do ‘eu’ baseia-se na sua diferenciação face ao ‘outro’, seja por o considerar simplesmente como diferente – embora não deixe de promover a expansão dos princípios e valores que considera fundamentais –, seja por o considerar como inferior ou, simplesmente, uma ameaça. Considera-se que é, precisamente, pela existência desta necessidade de diferenciação que os trabalhos académicos sobre a identidade internacional da UE têm girado em torno do debate sobre a União enquanto potência civil, ou normativa, por oposição às potências *tout cour*.

#### *Da potência civil a normativa*

A conceitualização da União Europeia enquanto potência civil remonta ao contributo de Duchêne (1972), em que o autor procura salientar as vantagens de uma presença europeia sustentada no poder económico, por oposição ao primado dos tradicionais instrumentos militares. O argumento de Duchêne centra-se na impossibilidade de concepção de uma federação europeia detentora de armamento nuclear, considerando o objetivo fundamental de erradicação da guerra na Europa Ocidental. Caso esta opção não fosse assumida, assistir-se-ia a uma desvalorização das capacidades militares europeias já que, por forma a evitar o conflito no continente europeu, tal implicaria uma transferência consentida da resolução das questões de segurança militar para os EUA. Assim, a Europa deveria concentrar-se em ampliar os seus instrumentos e ações de influência civil, designadamente económicos, transformando-se numa área em que os tradicionais problemas de guerra e violência seriam resolvidos através de instrumentos, maioritariamente pacíficos, indo ao encontro do que os cidadãos poderiam desejar, já que o povo europeu seria formado por “valores amilitares” (Diez, 2005 : 617).



Contrária a esta argumentação é a apresentada por Bull (1982), segundo o qual a União Europeia não disporia das mesmas capacidades, definição de interesses e instrumentos de poder dos Estados soberanos, pelo que não só não se constituiria como um verdadeiro ator do sistema internacional, como tão pouco poderia ambicionar a um estatuto de potência. De acordo com o autor, tal só poderia ser contrariado se a União Europeia desenvolvesse uma identidade de defesa própria – e consequentes capacidades militares – distinta dos Estados Unidos da América. Uma vez mais, este debate gira em torno da comparação entre a União Europeia, enquanto entidade política, face ao Estado, enquanto ator tradicional das Relações Internacionais. De acordo com Manners e Whitman (2003 : 389), a discussão relativa aos papéis da UE, na sua dimensão civil e militar, e centrada nas capacidades, não deixa de refletir uma dimensão normativa, caracterizada por princípios comuns e pela vontade de rejeitar as convenções vestefalianas. De acordo com os mesmos autores, tal não significa que o poder civil da UE, e mesmo o seu incipiente poder militar, não sejam importantes; no contexto de uma dimensão normativa – entendida enquanto ‘capacidade de moldar o que é normal nas Relações Internacionais’ – eles constituem-se como parte das capacidades disponíveis para alcançar os objetivos definidos, designadamente, “intervir e conciliar, em situações de conflito, e moderar conflitos de forma estrutural, ao promover normas que tornam o conflito não apenas impensável, como materialmente impossível” Manners e Whitman (2003 : 390).

Entre as concetualizações mais recentes sobre ‘potência civil’ destacam-se as formuladas por Maull (1990) e Telò (2006). Para Maull (1990), que desenvolve uma concetualização centrado no ator Estado, uma potência civil é aquela cujo papel e comportamentos em política externa são limitados por objetivos, valores e princípios particulares, bem como por formas e instrumentos de influência exercidos em nome da ‘civilização’ das Relações Internacionais. Já Telò (2006) opta por analisar o exercício de poder e os desafios que se colocam à União Europeia, à luz do seu papel na governança regional e global, tendo como pressupostos as alterações decorrentes do fim da Guerra-Fria e o desenvolvimento dos processos de globalização, interdependência e multilateralismo nas Relações Internacionais. Destaque-se que, ao longo de toda a obra, Telò procura afirmar o carácter distintivo da UE face a outros atores internacionais, e em particular os Estados Unidos da América, não só pelos princípios e valores assumidos, como pelos instrumentos e modalidade de ação adotadas face aos

desenvolvimentos do sistema internacional. Neste sentido, o autor considera que num contexto de um sistema internacional crescentemente assimétrico e heterogéneo, a natureza do poder civil europeu – até então caracterizado pelo primado da governação económica e promoção do regionalismo e multilateralismo – teria de ser ajustada no sentido de um maior desenvolvimento das suas capacidades políticas e constitucionais, embora mantendo a matriz não-estatal da sua comunidade política. Para o autor, a União Europeia poderia compensar o que designa por ‘deficit político’ sem provocar novas crises internas, desde que conseguisse equilibrar a sua ‘constitucionalização’ – enquanto reconhecimento formal das capacidades políticas – com uma gestão inteligente do alargamento e da independência política da União (Telò, 2006 : 61).

Na verdade, a utilização prioritária de instrumentos económicos e comerciais foi, de alguma forma, a estratégia assumida pela União Europeia até ao final da Guerra-Fria e à criação de uma política de segurança e defesa comum. Acresce que esta diferenciação face às tradicionais capacidades dos atores estatais corroboraria o argumento, acima aduzido, de que a UE se constituiria como um ator pós ou contravestefaliano e, portanto, como uma nova tipologia de ator internacional.

Porém, a mudança do contexto europeu – do pós-II Guerra Mundial para o pós Guerra-Fria – bem como o desenvolvimento da política europeia de segurança e defesa, condicionam a aplicabilidade da conceitualização original de ‘poder civil’ ao conjunto das relações e ações externas da UE. Tal não significa, contudo, que a União Europeia atribua menor importância às suas capacidades civis ou que estas deixem de ocupar um papel central na forma como a UE se apresenta na esfera externa. Recorrendo ao conceito de ‘identidade ativa’, acima conceitualizado, argumenta-se que é possível identificar elementos civis permanentes na projeção externa da União Europeia, como seja o primado da diplomacia como instrumento de resolução de conflitos internacionais; a preponderância do recurso a instrumentos económicos, de condicionalidade ou socialização, no relacionamento com parceiros externos; e o recurso a instituições e regimes internacionais para regulação e concertação do comportamento dos atores no sistema internacional (cf., por exemplo, Manners, 2002 : 236-237). Neste sentido, e tal como defende Diez (2005 : 613), a convicção generalizada de que a União Europeia se constitui como um novo tipo de poder, assenta no pressuposto de que existe uma utilização privilegiada de meios civis, em detrimento dos militares, bem como da prossecução da expansão de normas, em detrimento de uma

expansão geográfica ou superioridade militar. Por outro lado, o conceito de potência civil procura destacar o potencial pacificador do projeto europeu, no sistema internacional, ao estabelecer a relação com a difusão de ideais democráticos, e de Estado de direito, bem como com o princípio da responsabilidade internacional partilhada (Manners, 2002 : 238). Isto porque a definição da UE enquanto ‘potência civil’ assenta no pressuposto que esta promove princípios civis e democráticos, designadamente de boa governação, com base numa “responsabilidade ética” na cena internacional (Lucarelli e Manners, 2006 : 5). Exemplo disso é a concetualização sobre a União Europeia, elaborada por Aggestam (2008), segundo a qual esta se sustentaria num ‘poder ético’, já que as políticas e ações externas da UE seriam articuladas através de um discurso de ética universal, que definiria a União como uma ‘força do bem’ e um ‘pacificador’ no mundo. Neste contexto, se é possível argumentar que o desenvolvimento de capacidades militares poderiam contradizer o objetivo de promoção de um sistema internacional regulado e pacífico, não será de refutar o argumento de que a utilização destas capacidades pode constituir um mecanismo útil no auxílio à missão da UE enquanto promotora de valores e princípios, contribuindo para aumentar a sua credibilidade (Lucarelli e Menotti, 2006 : 147; De Nevers, 2007).

Assim, e na decorrência da compreensão da União Europeia enquanto ‘potência civil’ surge a concetualização da União enquanto ‘potência normativa’<sup>71</sup>, que se desenvolve, em grande medida, a partir da teorização iniciada por Manners em 2000. Para este autor, uma ‘potência normativa’ é aquela que promove um conjunto de normas e valores que a definem, na esfera externa, e lhe dão a capacidade de moldar as concepções de ‘normal’ no sistema internacional Manners (2000; 2002; 2005; 2006). Tal como salienta Diez (2005 : 614), o discurso da UE enquanto potência normativa constrói um ‘eu’ particular – provavelmente, argumenta o autor, a única identidade que muitos dos atores que constituem a UE concordam – ao mesmo tempo que procura mudar os ‘outros’ no sentido de definir um comportamento padronizado – assente nas normas definidas – no sistema internacional. Esta concetualização assenta numa base de construtivismo social, com particular enfoque no poder independente das normas para influenciar o comportamento dos atores. Ou seja, o poder normativo assenta em meios particulares – distintos da força militar ou mesmo de incentivos económicos –

---

<sup>71</sup> Importa, porém salientar, que o exercício de poder normativo não é, exclusivo, à União Europeia. Tal como salienta Diez (2005), os EUA constituíram-se como poder normativo durante parte significativa da sua história.

referindo-se ao que as normas, por si só, conseguem alcançar<sup>72</sup>. De acordo com Manners (2002; 2005; 2006), pela evolução histórica particular da União Europeia, bem como pela configuração do seu sistema político – definido enquanto entidade híbrida –, a UE dispõe de uma base normativa distinta nas relações que estabelece com o resto do mundo, predispondo-se, por isso, a agir de forma normativa na política internacional.

Já Diez (2005) salienta a importância do aspeto discursivo da UE enquanto poder normativo como contributo para a construção da identidade europeia. O autor sintetiza três pressupostos específicos: i) o discurso relativo à UE enquanto ‘potência normativa’ constitui-se como uma parte importante da identidade europeia; ii) funda-se numa concepção integrada de ‘poder civil’ e ‘poder normativo’; e iii) não existe incompatibilidade entre a dimensão militar e normativa de uma determinada potência, sendo que a União Europeia não é a primeira ‘potência normativa’ da História (numa referência ao papel dos EUA no sistema internacional).

Em complementaridade às concetualizações acima descritas, e igualmente sustentada na importância da difusão pela UE de um conjunto de normas e valores na esfera externa, apresenta-se a abordagem adotada por Ferreira-Pereira (2010). Para esta autora, mais do que uma potência económica, civil ou normativa, a União Europeia apresenta-se como um ‘modelo’ no sistema internacional, cujas relações com entidades terceiras visam promover uma agenda normativa partilhada, em particular no que concerne à promoção da democracia e respeito pelos direitos humanos (Ferreira-Pereira, 2010 : 292). Partindo da teorização desenvolvida por Albert Bandura, Ferreira-Pereira salienta o facto da aprendizagem social ser desenvolvida através de mecanismos de imitação de comportamentos, entendidos pelos ‘recetores’ como positivos, podendo a esta concetualização ser aplicada à esfera internacional. Assim, a autora propõe um modelo de análise<sup>73</sup> que pretende compreender a capacidade de projeção de poder pela UE e a sua crescente influência em diversas áreas – geográficas e funcionais – do sistema internacional, através da análise do seu papel enquanto modelo de

---

<sup>72</sup> Esta concetualização assenta no pressuposto que as normas podem ser utilizadas como instrumento de agência (Flynn e Farrell, 1999 : 512, 531).

<sup>73</sup> O modelo de análise proposto assenta em três dimensões essenciais: carácter distintivo da União Europeia (*salience*), entendido enquanto conjunto de características diferenciadoras da UE face a outros atores internacionais, designadamente através das particularidades presentes no seu sistema político-institucional; durabilidade do projeto europeu, numa dimensão económica, social e política, enquanto promotor de paz na Europa e no mundo; e poder de atração do projeto europeu, tal como evidenciado pela evolução do processo de alargamento e relações estabelecidas com países terceiros. (Ferreira-Pereira, 2010 : 292-294).

comportamento para diversos atores externos. No contexto da presente investigação, a concetualização da União Europeia enquanto ‘modelo’ assume particular relevância considerando que se assume que a identidade internacional da UE assenta num conjunto de princípios e valores partilhados pela comunidade política europeia, e que esta pretende ver replicados no sistema internacional.

No seguimento das concetualizações apresentadas, surge um extenso debate na literatura relativo à natureza da identidade internacional da UE e à aplicabilidade dos conceitos acima descritos. Numa síntese deste debate, Nunes (2011) argumenta que existem duas condicionantes essenciais a considerar: em primeiro lugar, os diversos contributos conceptuais desenvolvidos não permitem uma visão integrada dos vários papéis internacionais desempenhados pela UE, mas sim a sua compreensão enquanto dimensões distintas das diferentes categorias da identidade e *actorness* da União; em segundo lugar, a literatura não tem conseguido conciliar, amplamente, as dimensões de potência civil, normativa e ética da UE com as novas responsabilidades internacionais assumidas pela União, designadamente no que concerne à política europeia de segurança e defesa.

No mesmo sentido, importa salientar o contributo apresentado por Hyde-Price (2006), segundo o qual concetualizações acima aduzidas – designadamente a de ‘potência civil’ e ‘normativa’ – apresentam três fragilidades centrais. Em primeiro lugar, e recorrendo à teorização do realismo estruturalista de Waltz (1979), o autor considera que a concetualização sobre ‘potência civil’ e ‘normativa’ é ‘reducionista’ já que procura explicar resultados internacionais – aqui entendidos enquanto o papel externo da UE – a partir de elementos e combinações de elementos de base nacional e subnacional – aqui entendido enquanto o contributo dos elementos que compõem a UE. Em segundo lugar, o autor considera que existe uma clara desvalorização do poder, no que considera ser uma ‘fraqueza perene’ do idealismo liberal (Hyde-Price, 2006 : 218). Remetendo para a crítica formulada por Bull (1982), o conceito de ‘poder civil’ constitui-se como uma ‘contradição nos termos’, já que a influência exercida pela Comunidade Europeia, e outros atores civis, estaria condicionada pelo ambiente estratégico proporcionado pelo poder militar dos Estados, que estes atores civis não controlam. Finalmente, o autor considera que ambas as concetualizações são “explicitamente normativas”, já que tanto o poder civil como normativo são encarados como “algo bom” (Hyde-Price, 2006 : 218). Aqui, o autor remete para uma questão de

distanciamento crítico, já que quando o objeto de estudo está imbuído de valores matriciais em que se acredita e se defendem, não será possível analisá-lo criticamente.

Embora considerando e partilhando a validade destas críticas, importa salientar que o objetivo da presente investigação não assenta numa categorização da tipologia de papel ou poder internacional assumido pela União Europeia, mas antes no processo de construção de uma identidade – enquanto sentimento comum e partilhado – com capacidade de projeção na esfera internacional. Neste sentido, e assumindo como uma das hipóteses de trabalho da presente tese que a componente normativa – entendida enquanto um conjunto de princípios e valores partilhados – constitui um elemento central no processo de construção da identidade internacional da UE, assume-se a importância das conceitualizações apresentadas face à compreensão do objeto de estudo.

Desde logo, no que concerne à dimensão normativa, e tal como defende Youngs (2004), a transmissão de valores normativos internacionais comuns tem sido normalmente concebida como ligada, integralmente, à identidade incipiente da UE. Para este autor, tornou-se um lugar comum sugerir que as políticas orientadas por valores têm servido para fluir e reforçar uma identidade própria da UE – ao proporcionar a externalização de dogmas centrais que definem a essência do projeto de integração (cf. Beetham e Lord, 1998; Lord, 2000; Lord e Beetham, 2001; Chryssochoou, 2000; Siedentop, 2000) – ao mesmo tempo que a incipiente formulação da política europeia de segurança e defesa tem sido interpretada, interna e externamente, como mais um componente de legitimação normativa. Acresce que, para Youngs (2004 : 421), existe uma diferença subtil entre as normas fazerem parte dos interesses da União Europeia e o facto de elas proporcionarem uma crescente ‘capa normativa’ de eficácia e legitimidade às políticas externas prosseguidas.

De acordo com o mesmo autor, aqueles que se encontram fora da Europa associam a UE à promoção da democracia, direitos humanos e dinâmicas da ‘comunidade de segurança’, o que gera expectativas que reforçam, de forma crescente, o enfoque da UE nestas questões. No que concerne às questões de segurança, Youngs (2004 : 421) considera que o crescente enfoque na promoção de certas normas e valores fora da Europa apresenta especificidades condicionadas por questões securitárias, pelo que as bases de legitimidade consensual das políticas externas, afirmadas e baseadas em valores, têm sido sobrevalorizadas em muitos cenários de política externa. Assim,

defende, legitimidade e as dinâmicas instrumentais coexistem e relacionam-se de forma complexa.

Neste sentido, conceitos como a democracia, primado do direito, boa governação ou promoção dos direitos humanos têm sido identificados como constitutivos da essência fundamental da União Europeia, numa abordagem diretamente relacionada com o modelo normativo da UE assente em escassos meios de influência material concreta, mas com um ‘soft power’<sup>74</sup> significativo decorrente da credibilidade da sua identidade, entendida enquanto orientadora de valores e normas que a distinguem dos restantes (Youngs, 2004 : 416). Dito de outra forma, falar, externamente, de valores pode ser encarado como um fator que contribui para os esforços de fortalecimento da sua vitalidade interna.

Ainda no que concerne às críticas apontadas à dimensão normativa, importa salientar a aduzida por Hadfield (2006), para quem o carácter normativo da UE pode ser encarado como uma fraqueza. Neste sentido, o autor considera que “a UE promove normas porque não pode fazer muito mais” (Hadfield, 2006 : 683) e que esta será a função mais fácil de exercer, na medida em que é relativamente consensual entre os Estados membros, já que parece não afetar as particularidades de cada um (Hadfield, 2006 : 684; Diez : 2005, 614).

Neste sentido, importa salientar a abordagem defendida por Kagan (2003)<sup>75</sup> que, no contexto de uma análise comparativa entre o exercício de poder pelos EUA e a União Europeia (e seus Estados-membros), considera que a defesa do ‘pacifismo’ europeu e da componente normativa a ele associada não decorrem de uma escolha, mas antes de uma necessidade, já que a UE não dispõe de meios e recursos militares que lhe permitam tornar-se uma potência *tout cour*. Neste sentido, a União Europeia preferiria a promoção de formas não-militares de influência – designadamente de natureza diplomática e económica –, apresentando-se como um ‘não-poder’ que orienta as suas políticas de dimensão externa pelas suas próprias características internas:

---

<sup>74</sup> ‘Soft power’ é aqui entendido conforme a conceitualização definida por Nye (1991; 2004), no sentido de um poder de cooptação, persuasão e atração de atores externos, com o objetivo de obter os resultados esperados, por oposição ao exercício de poder pela coação ou uso da força.

<sup>75</sup> Kagan, na sua obra *Paradise and Power* (2003), contrasta o que entende por posições hobesianas/realistas – do poder militar norte-americano – com as posições definidas como kantianas/idealistas, de renitência à utilização do poder militar, baseadas nos valores pacifistas prevalecentes na Europa.

preponderância de uma ação coletiva; primado de meios e fins civis; promoção de valores sociais de igualdade, justiça e tolerância.

Já Cooper (1996) considera que a Europa se constitui, internamente, como uma área de relações pacíficas, porém mais agressiva no que concerne às suas relações externas. Para este autor, a Europa – com a UE no seu núcleo central – constitui-se como o principal exemplo do mundo ‘pós-moderno’ (Cooper, 2000 : 23), tendo como missão preservar e ampliar uma ordem de segurança pós-moderna e promover os valores que a sustentam, assentes no pressuposto que a segurança é mais facilmente alcançada pela cooperação do que pela concorrência (Cooper, 2000 : 34-35). Porém, Cooper não defende um ‘pacifismo complacente’ (Diez, 2005 : 624); ao contrário, considera que o poder militar é uma componente necessária à Europa, enquanto permaneçam resquícios ‘pré-modernos’ e ‘modernos’ no mundo ‘pós-moderno’ – “se estamos a agir na selva, devemos usar as leis da selva” (Cooper, 2000 : 39).

No que concerne aos contributos das concetualizações apresentadas para a presente investigação, importa destacar, em primeiro lugar, o que se entende por complementaridade – e não distinção – entre os conceitos de ‘potência civil’ e ‘potência normativa’, quando aplicados à União Europeia. Assume-se ‘potência civil’ como aquela que age no sistema internacional, primariamente, através do recurso a instrumentos civis – designadamente diplomáticos e económicos – em detrimento da utilização privilegiada dos tradicionais instrumentos militares. Porém, considera-se que tal não implica uma linear exclusão da edificação (e recurso, quando necessário) de capacidades militares. Desde logo, porque estas poderão revelar-se úteis no contexto da promoção de instrumentos civis (ex.: estrutura de gestão de crises da União Europeia). Admite-se, porém, que esta questão suscita debate sobre a aplicabilidade de uma distinção clara entre uma ‘potência civil’, que disponha de recursos militares, e uma potência *tout cour*. No quadro do objeto de estudo da presente investigação, considera-se que em matéria de identidade internacional da UE importa destacar a forma como esta é construída – enquanto experiência intersubjetiva do ‘eu’ – e como é percecionada pelos ‘outros’. Assim, a distinção entre ‘potência civil’ e potência *tout cour* assentaria na promoção de uma narrativa, e na utilização privilegiada de instrumentos, neste caso, orientados para missões de âmbito civil.



Acresce que se considera que a dimensão civil da identidade internacional da União Europeia está, intimamente, ligada com a concetualização de ‘potência normativa’ – entendida enquanto capacidade de definir o que é ‘normal’ das Relações Internacionais. Neste contexto, assume-se a validade de três elementos essenciais de argumentação: a promoção do pacifismo; a promoção de normas e valores no sistema internacional, sustentados numa interpretação própria, como o objetivo de moldar o comportamento dos atores com quem interage; e o entendimento da UE enquanto entidade pós-vestefaliana. No que concerne à promoção do pacifismo salienta-se, desde logo, a importância das experiências históricas do continente europeu e a interpretação de que os modelos desenvolvidos e resultados alcançados, pela ausência de conflitualidade interna, poderão ser replicados externamente. Estes modelos assentam num conjunto de princípios, valores e normas, sustentados numa interpretação própria, que seriam assumidos pelos cidadãos europeus e moldariam a sua concepção sobre o que seria ‘normal’ nas Relações Internacionais. Esta concepção, que consubstanciaria a UE como uma nova tipologia de ator no sistema internacional – não só pelos princípios e valores que defende, mas também pela estrutura que a sustenta e instrumentos e modalidades de ação que utiliza –, seria entendida como pós-vestefaliana.

Um último contributo assenta na discussão sobre a UE se apresentar numa dimensão civil/normativa ser resultado de uma opção ou necessidade, face às capacidades de que dispõe e à sua inserção enquanto ator no sistema internacional. Assumindo que este é um debate extenso na literatura, e para o qual não existe uma resposta consensualizada, é entendimento da presente tese que a identidade internacional da União Europeia se constrói a partir da consensualização de um denominador comum, entre os diversos elementos que a compõem, resultante, por um lado, de uma necessidade de diferenciação face aos restantes atores do sistema internacional e, por outro, da compatibilização dos diferentes objetivos, interesses e identidades presentes na UE. Neste sentido, entende-se que a União Europeia optou pela utilização privilegiada de meios civis, bem como pela promoção de princípios, valores e normas, por estes se apresentarem como elementos facilitadores da consensualização – por não afetarem particularidades dos Estados-membros – e por reforçarem uma legitimidade, neste caso normativa, no contexto da interação estabelecida no sistema internacional. Acresce que se salienta a validade do argumento segundo o qual esta diferenciação, e consequente legitimação, ser instrumental não só para a construção e

reforço de uma identidade própria, como para os esforços de fortalecimento da vitalidade interna da União.

### ***Análise de Política Externa: aplicação à União Europeia***

Tal como previamente referido, a presente tese pretende refletir sobre a construção da identidade internacional da União Europeia, considerando-se que esta assenta na partilha de um conjunto de princípios e valores que se refletem na ação externa da União, designadamente na forma como esta é interpretada e percecionada, interna e externamente, no quadro do processo de integração europeia. Como tal, entre os objetivos definidos destaca-se a identificação e interpretação das relações sistémicas estabelecidas entre os diversos atores que contribuem para a formulação da identidade internacional da UE, bem como o seu reflexo nos processos de decisão em matérias de política externa, de carácter geral e específico. É neste contexto que se considera pertinente recorrer aos contributos conceptuais elaborados no quadro da ‘análise de política externa’, em particular aqueles que têm sido orientados para a compreensão da política externa da União Europeia. Importa, porém, salientar que esta tese não visa uma análise e compreensão do processo de formulação e decisão política ou da eficácia das ações externas da União. Pretende-se, antes, compreender como os elementos que compõem o sistema de política externa da UE se relacionam num contexto de formação de decisões comuns e partilhadas, que incorporem e projetem os componentes do que se entende constituir a identidade internacional da UE.

Neste subcapítulo da presente tese pretende-se elaborar sobre três elementos fundamentais. Em primeiro lugar, apresentar uma breve análise do debate relativo à capacidade de um ator com as características da União Europeia dispor de uma política externa. Neste sentido, importa clarificar o que se entende por política externa e quais as condicionantes, elaboradas na literatura, à sua aplicação e desenvolvimento no contexto da UE. Em segundo lugar, e partindo do pressuposto que a União dispõe de uma política externa, pese embora o reconhecimento de especificidades decorrentes das suas características enquanto ator e particularidades do seu sistema político, analisar-se-á o debate entre as correntes racionalistas e construtivistas de análise à política externa europeia. Neste contexto, serão apresentados os argumentos relativos à evolução de um

racionalismo instrumental – que sustenta o processo de decisão de matriz intergovernamental – para um racionalismo socialmente construído, considerando-se este a base de sustentação de uma identidade coletiva com projeção na esfera internacional. Finalmente, serão apresentados os contributos relativos à ‘análise de política externa’ orientados para a compreensão do sistema de relações externas da União Europeia. Desde logo, importa salientar as condicionantes de aplicação de modelos de análise tradicionalmente orientados para o ator ‘Estado’ e as necessárias adaptações que permitam uma adequada compreensão da política externa da UE, numa abordagem designada pela literatura como ‘análise de política externa transformada’ (White, 1999; 2002; 2004).

Tal como referido, uma primeira questão a considerar assenta no debate sobre a possibilidade de exercício de ‘política externa’ por um ator que não o Estado, neste caso a União Europeia – entendida enquanto uma união de Estados soberanos que exerce ações externas a par dos seus Estados-membros, mantendo estes a prerrogativa de exercício das respetivas políticas externas nacionais. Neste sentido, importa começar por definir o que se entende por ‘política externa’.

Numa abordagem à literatura, são múltiplas as definições disponíveis, considerando as diversas perspetivas de análise decorrentes dos quadros teóricos adotados nas Relações Internacionais. Porém, em todas está presente uma matriz eminentemente estatocêntrica, resultado do pressuposto que apenas o Estado, enquanto ator, dispõe da capacidade de definição de interesses e objetivos, com uma autonomia clara e inequívoca decorrente de uma soberania própria, que permita a formulação de políticas com impacto para além das suas fronteiras. Segundo White (2004 : 11) pode definir-se política externa enquanto um “conjunto de ações (de definição abrangente) tomadas pelos governos que são direcionadas ao ambiente externo ao seu Estado com o objetivo de sustentar ou alterar, de alguma forma, esse ambiente”. Uma outra definição é adotada, por exemplo, por Freire e da Vinha (2011: 18) que definem política externa enquanto um “conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações”. Em ambos os casos é salientada a centralidade dos atores, enquanto detentores de autoridade, bem como a dimensão transnacional das ações e instrumentos utilizados e o objetivo da política formulada.

No quadro da presente investigação, que se centra na compreensão de uma entidade com as características da União Europeia, importa ainda apresentar a definição adotada por Smith (2002 : 7) que entende a política externa enquanto “capacidade de formular e implementar políticas no exterior que promovam valores, interesses e políticas internas do ator em questão”. Para Smith (2002), tal como White (2004), o fundamental não é a tipologia de ator – designadamente ser, ou não, um Estado – mas antes o facto de se apresentar como uma entidade que dispõe de um conjunto de características que lhe permitam formular uma política externa, destacando Smith (2002 : 7) a partilha de um conjunto de valores, interesses e políticas internas mais ou menos coerentes. Assim, entende-se esta última definição como a que melhor se adequa aos objetivos da presente tese.

No que concerne à aplicação do conceito de política externa à União Europeia, importa salientar que existem um conjunto de objeções, designadamente de natureza estrutural/institucional e capacitária, que podem ser apresentadas (Smith, 2002 : 1-7). Desde logo, e remetendo para a matriz eminentemente estatocêntrica em que assentam as diversas concetualizações de política externa, o facto de a União Europeia não se constituir enquanto entidade soberana. Ou seja, não é um Estado. Assumindo a validade deste argumento, importa salientar que a União, embora não disponha de soberania própria, age muitas vezes na esfera externa de forma equivalente a um ator soberano, através da delegação de competências pelos seus Estados-membros, seja por representação externa, assinatura de Acordos Internacionais, implementação de políticas com impacto para além das suas fronteiras ou realização de missões, civis ou militares, fora do território europeu. Entende-se, assim, que o facto da UE não dispor de soberania própria não tem constituído impeditivo a que desenvolva uma política externa, assente interesses e objetivos consensualizados entre os diversos atores que a compõem – designadamente os Estados-membros e as instituições europeias.

Uma segunda crítica assenta no facto de a União Europeia se poder apresentar enquanto entidade subordinada aos Estados-membros. Admite-se que a definição da política externa da União Europeia decorre de um processo de negociação entre os Estados que a compõem, tendo em vista a concertação de interesses e posições, razão pela qual não pode ser entendida enquanto autónoma. Porém, tal como salienta Smith (2002 : 3-4), o desenvolvimento e implementação da política externa da UE não tem como principal objetivo servir os interesses e políticas externas nacionais, *per se*, mas

sim comuns. Tal não significa que a posição europeia não seja influenciada pelas políticas externas dos Estados-membros. Pelo contrário, considera-se que ela advém da conjugação dos diferentes interesses nacionais que, após processos de negociação, resultam num interesse crescentemente comum. Este é, aliás, um elemento que se reputa fundamental para a construção da identidade internacional da UE.

Uma terceira objeção, apontada por Smith (2002 : 4) refere-se à ausência de capacidade de decisão, centrada num executivo único. Ao contrário dos atores estatais, e conforme previamente referido, a União Europeia dispõe de um complexo sistema político e consequente adoção de um imbricado conjunto de procedimentos de decisão, que envolvem vários atores e múltiplos níveis de decisão. O que significa que para a formulação de uma determinada política e implementação dos correspondentes mecanismos de ação é necessário que ocorra um processo de negociação entre os Estados-membros, processo esse que, pela multiplicidade de atores em presença, tende a ser mais moroso do que aquele que ocorre no quadro de um ator estatal. Considera-se, porém, que a esta morosidade, inerente a um sistema com as características da UE, não deve ser confundida com a inexistência de um processo de formulação de política externa.

Uma quarta objeção assinalada por Smith (2004 : 5), e partilhada por outros autores (cf., por exemplo, Bull, 1982), assenta na inexistência de uma capacidade militar autónoma por parte da UE. O desenvolvimento de uma política de defesa europeia – entendida enquanto complementar à política externa da UE – sustenta-se na disponibilização de recursos e capacidades militares pelos Estados-membros, a maioria dos quais o faz em paralelo com a disponibilização de recursos equivalentes para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entendida enquanto pilar fundamental da defesa da Europa Ocidental. Considera-se, contudo, que tal não inviabiliza a existência de uma política externa da UE, que inclua uma dimensão de segurança e defesa, tal como consagrada nos Tratados, e baseada numa cooperação voluntária dos Estados-membros. Assume-se, mesmo, que a ausência de recursos militares próprios não tem impedido a União de prosseguir e implementar, no essencial, a política externa a que se tem proposto, resultado da consensualização alcançada no seio do sistema político da UE. Porém, admite-se que tal pode condicionar a prossecução de determinados objetivos específicos, dada a ausência de um grau de

autonomia e tempo de resposta adequado a exigências concretas do contexto de segurança internacional.

Uma crítica adicional apontada por Smith (2002 : 5-6) reside na existência de um fosso entre capacidades e expectativas geradas pelas UE (cf., igualmente, Hill, 1993). A observação do desenvolvimento da política externa da UE, ao longo das últimas décadas, permite identificar a profusão de declarações comuns em múltiplas questões de política externa. Contudo, o desenvolvimento e implementação de mecanismos e ações concretas cinge-se a um número mais limitado de matérias. Tal poderá decorrer da existência de divergências entre os Estados-membros, não tanto no que concerne aos princípios orientadores – presentes nas declarações comuns – mas antes na escolha dos instrumentos adequados à sua prossecução. Tal como adianta Smith (2002 : 5), importa considerar este argumento já que a própria UE tem a perceção que muitas vezes não atua com a rapidez, e eficácia, pretendida, apesar das elevadas expectativas, internas e externas, geradas. Considera-se, porém, que constituindo-se este como um obstáculo à adequada formulação e prossecução de políticas e ações externas, tal não significa a inexistência das mesmas. Dito de outra forma, o facto de uma política externa não ser plenamente adequada e eficaz, não significa que não exista.

Finalmente, e na decorrência dos argumentos anteriormente expostos, Smith (2002 : 6-7) salienta que a ação externa da UE é, muitas vezes, considerada com ineficaz face a ambientes de crise internacional. O autor argumenta, contudo, que a mesma perceção não se aplica ao impacto dos instrumentos de comércio externo e desenvolvimento promovidos pela UE. Para Smith (2002 : 7), apesar da estrutura de decisão em matérias de política externa da União exigir um consenso entre Estados-membros, na maioria das questões, com decorrente reflexo no tempo de resposta a crises, tal não significa que a UE não seja eficaz em intervenções de longo-prazo, já que tem capacidade para mobilizar recursos, coordenar atividades dos Estados-membros e organizações internacionais, podendo desta forma garantir uma ação sustentada, nomeadamente em ações de *peacebuilding*, *state-building* e política económica. Ou seja, existe uma capacidade de formulação de política externa por parte da União Europeia, assente na obtenção de consensos em matérias concretas, primariamente orientadas para estratégias de longo-prazo e assentes em mecanismos e instrumentos específicos.

Assim, e face aos argumentos expostos, considera-se possível argumentar que, apesar das objeções identificadas, a União Europeia tem formulado e implementado uma política externa multidimensional, assente nos diferentes mecanismos e instrumentos de ação disponíveis, cuja orientação depende da capacidade de conciliação de interesses e objetivos entre os Estados-membros, em complementaridade com as instituições europeias com responsabilidade nesta matéria.

### *Da racionalidade instrumental à racionalidade socialmente construída*

Ao analisar o processo de integração europeia, alguns autores apontam a UE como um exemplo de como os Estados nacionais podem aprender a criar um sentido de propósito comum, seja através da formulação de políticas multidimensionais, seja de um sistema epistémico de comunidades, que incluem inúmeras áreas de ação (Smith, 2004a : 95). Desde logo, porque se entende que o projeto de construção europeia, nas suas diversas dimensões, parte da existência de problemas comuns para os quais se procuram soluções igualmente comuns, alcançadas através de uma constante negociação e consensualização entre os Estados-membros. Assim, e recorrendo à concetualização de Wessels (1982 : 13), considera-se que as decisões relativas à política externa da UE assentam em processos de consulta, negociação e coordenação, que se caracterizam por uma rede inter-burocrática complexa entre os Estados-membros.

No que concerne ao desenvolvimento da política externa da União, e mesmo considerando que esta tem uma matriz iminentemente intergovernamental, é possível argumentar que se verifica uma crescente partilha e institucionalização dos processos políticos, num quadro de negociação global<sup>76</sup>. Esta institucionalização – patente, designadamente, na evolução das competências atribuídas ao Conselho da União Europeia, bem como de outros atores que compõem o sistema de política externa da UE – pode ser entendida como um *caminho racional* para a intensificação da cooperação entre os Estados-membros, sem que estes deleguem maior autoridade nas instituições

---

<sup>76</sup> Tal significa que significa que os Estados-membros mantêm o controlo do processo de decisão, embora não de uma forma total (Jørgensen, 1997a : 167-169), já que se entende que apesar das práticas se manterem, maioritariamente, intergovernamentais existe uma tendência crescente para a adoção de mecanismos de cooperação e procedimentos em que os governos deixam de deter o monopólio do processo de decisão (Smith, 1998a: 308).

comunitárias – solução supranacional – ou mesmo a um conjunto de Estados – solução de ‘diretório’. De acordo com esta abordagem, trata-se de uma *racionalidade instrumental*, através da qual os Estados foram redefinindo as suas posições em matéria de política externa, em termos de objetivos e valores, determinados de forma tendencialmente coletiva, e agindo com base em posições comuns. Porém, e tendo por base uma abordagem racionalista, importa salientar que os processos políticos são entendidos como processos de negociação entre atores com interesses próprios. Tal significa que, numa avaliação de custo-benefício, caso outros atores se apresentem como aliados mais atrativos aos interesses nacionais, as relações de lealdade entre os Estados-membros podem ficar fragilizadas, ou mesmo vir a desaparecer (Cf. Sjørnsen, 2004 : 6-9).

Mas tal como refere Jørgensen (1997), se por um lado o intergovernamentalismo permite a apreensão da realidade institucional formal, por outro ignora as regras e normas, escritas e não escritas, que constituem um enquadramento comum ao comportamento dos Estados-membros da UE. No mesmo sentido, Rosamond (2000 : 174) considera que o intergovernamentalismo apresenta um duplo fracasso ao não considerar o ambiente estrutural em que decorrem as negociações, bem como agregar e unificar diferentes atores em entidades genéricas como ‘o Estado’.

Assim, se a abordagem racionalista privilegia as estruturas e interesses materiais dos atores, o construtivismo<sup>77</sup>, por oposição, salienta a importância dos fatores ideacionais e explora o papel das identidades e regras – aqui entendidas como convicções intersubjetivas – como base da definição de preferências, interesses e objetivos, moldados através da interação social. Esta abordagem é relevante, tal como salienta Jørgensen (1997 : 168) porque se entende que “os Estados podem, formalmente, deter o controlo do processo de decisão, mas os processos de socialização e dinâmicas institucionais são responsáveis por um número significativo de resultados”.

Importa salientar, tal como defende White (2004 : 22), que muitas das conceitualizações desenvolvida para compreensão da política externa da UE, a partir de uma abordagem construtivista, se têm concentrado na relação entre a PESC e as políticas externas nacionais (cf., por exemplo, Tonra, 2001; Larsen, 1997, 2001; Jørgensen, 1997; Glarbo, 1999). Assim, muitos autores de matriz construtivista têm

---

<sup>77</sup> Vide ‘Introdução’ da presente tese.



atribuído particular relevância às questões relativas às bases que sustentam a tomada de decisão dos atores, como sejam o sistema de convicções, as concepções de identidade, a existência de símbolos, mitos e percepções próprias e partilhadas, entre outros (Tonra, 2001 : 29). Tal como anteriormente referido, e face ao objeto de estudo e objetivos definidos para a presente investigação, é esta abordagem que será aqui adotada.

Várias abordagens assentes no construtivismo social consideram que os atores definem os seus papéis de acordo com uma ‘lógica de adequação’, ou seja tendo em conta o que entendem por apropriado no contexto do ambiente social em que interagem (March e Olsen, 1989 : 23-26). No que concerne à aplicação deste conceito à política externa europeia, tal significaria que a ‘adequação’ enquanto lógica de ação tornaria a coordenação política entre os Estados-membros um reflexo – ou hábito – dos desenvolvimentos decorrentes das interações estabelecidas e não um ato baseado em cálculos racionais de utilidade (Sjursen, 2004 : 15).

Na senda desta abordagem, Smith (2004a : 96-100) considera que os crescentes mecanismos institucionais, desenvolvidos no contexto da integração europeia, promoveram a socialização da elite participante na articulação de uma política externa comum. Este argumento salienta que através da expansão da institucionalização, designadamente em matérias de política externa, os Estados-membros reconstroem uma linha de valores comuns e criam uma nova identidade coletiva. Face aos objetivos da presente investigação, esta concetualização apresenta-se de particular relevância.

Neste contexto, importa referir a importância dos processos de socialização em matéria de política externa da UE. Tal como refere Wessels (1982 : 15), a realização de reuniões regulares entre representantes dos Estados-membros, com o objetivo de procurarem soluções europeias para os problemas comuns, resulta na formação “de um grupo de atores que, mantendo as suas lealdades nacionais, se orientam para o desenvolvimento de posições europeias comuns”. Assim, à medida que a política externa da UE se desenvolve, os diplomatas tornam-se mais ‘europeizados’, incluindo aqueles que até então nunca haviam lidado com questões europeias (Nuttall, 1992 : 16, 23; Regelsberger, 1998 : 36).

O efeito de ‘europeização’<sup>78</sup>, resultado do processo de socialização, desenvolve-se a partir da inexistência de procedimentos específicos, o que dá aos participantes a liberdade para estabelecer as ‘regras do jogo’, criando assim um sentimento de apropriação face a processo (Ohrgaard, 2004 : 30). De acordo com Ginsberg (2001: 37-38), a europeização em questões de política externa é caracterizada pelo processo através do qual a PESC – e antes da sua criação a CPE – se aproximaram das normas, políticas e hábitos comunitários, sem se tornarem supranacionalizadas. Ou seja, a forma como os hábitos e procedimentos de cooperação da CPE se tornaram institucionalizados, num corpo de valores e normas comuns, levando, eventualmente, os Estados-membros a alterarem as suas atitudes, preferências e interesses. Uma abordagem interessante de apreensão das ligações entre atores e instituições que operam nos diversos níveis de decisão europeia é o conceito de ‘*bruxelização*’ em matéria de política externa, entendido enquanto facilitada pela “melhoria constante dos órgãos de decisão baseados em Bruxelas” (Allen, 1998: 56–58).

Em consequência, os resultados da consensualização alcançada – decorrente dos processos de interação e negociação – refletem-se no quadro normativo expresso nos Tratados, bem como na organização do sistema político da UE, e na adoção pelos diversos atores envolvidos – Estados-membros e instituições da União – de uma linguagem partilhada. Todavia, importa salientar que este processo se apresenta como particularmente problemático em contextos de decisão complexos, em que existem diferentes interesses em presença e é possível optar por múltiplas soluções. Neste contexto, argumenta-se que nestas situações os processos de negociação tendem a orientar-se para a definição de um denominador comum, expresso através de uma linguagem partilhada, que constituirá a base de sustentação de uma identidade coletiva com reflexo na projeção da política externa da UE.

Assim, para Smith (2004a : 100) a compreensão dos processos de negociação e consensualização passa pela análise das relações entre três tipos de processos de decisão institucionalizados: intergovernamental, transgovernamental e supranacional. De acordo com o autor, e tal como acima referido, o processo de decisão intergovernamental

---

<sup>78</sup> No que concerne ao conceito de ‘europeização’, no contexto da presente investigação, importa destacar que se trata de um processo de interação e não um conceito de carácter explicativo sobre ‘como’ ou ‘porque’ é que um determinado processo ocorre (Richards e Smith, 2002: 157; White, 2004 : 21).

assenta numa racionalidade instrumental, já que em sede de Conselho<sup>79</sup> os representantes dos Estados-membros negociam entre si, em momentos institucionalizados, de forma a alcançarem vantagens comuns que possam ser aprovadas – tácita ou implicitamente – pelos constituintes internos. Por seu lado, o processo supranacional é aplicado a áreas políticas em que os interesses comuns são tão fortes que os Estados optam por delegar a sua soberania, e consequentemente o processo de decisão, nas estruturas comunitárias. Finalmente, o resultado da articulação dos dois processos anteriores, surge o processo transgovernamental – de que é exemplo o sistema criado no quadro da CPE – no qual os representantes dos Estados-membros desenvolvem mecanismos de cooperação, assentes na promoção de uma prática discursiva partilhada, que poderão originar uma institucionalização das práticas adotadas e, subsequentemente, uma delegação de competências nas estruturas comunitárias (tornando-se, desta forma, um processo supranacional).

Porém, tal como recorda Sjursen (2004 : 11), importa considerar que as práticas de cooperação e promoção de posições coletivas em questões de política externa – e, no limite, de uma identidade coletiva – são condicionadas pelo facto de as posições nacionais assentarem, em parte, em valores e normas comuns às respetivas comunidades políticas, preservadas e desenvolvidas através de experiências históricas e culturais, bem como instituições próprias. Acresce, refere a autora, que estas práticas não podem ser desligadas do contexto particular em que se desenvolvem, sustentado nas relações institucionais regulares estabelecidas entre os Estados. Tal significa que, num contexto em que existem uma fraca – ou ausente – institucionalização, tal como verificado nos primeiros anos da CPE, os Estados optem por um processo decisório baseado em interesses próprios e não opções tradicionais das respetivas políticas externas (Smith, 2004a : 100).

Assim, e atendendo ao exposto, afigura-se adequado considerar que a formulação da política externa da UE se constitui como um processo dinâmico, onde os interesses e objetivos não são exógenos mas emergem como resultado da interação ao nível nacional, europeu e internacional. Acresce que, conforme acima referido e seguindo uma lógica de socialização, um dos incentivos mais importantes para a

---

<sup>79</sup> Seja Conselho Europeu, composto por Chefes de Estado e de Governo, ou Conselho da UE, em que a representação dos Estados-membros é assegurada pelos ministros responsáveis pelas pastas temáticas correspondentes.

promoção de decisões coletivas no quadro da política externa da União Europeia é a “institucionalização progressiva de processos comunicativos” – ou seja de uma linguagem partilhada verificável através da análise das práticas discursivas adotadas – orientada para a ideia de “aprender fazendo, através de uma adaptação criativa e gradual” (Smith, 2004a : 101) de mecanismos e procedimentos de cooperação. Defende-se, tal como (Smith, 2004), que esta institucionalização de processos comunicativos leva à transição de uma racionalidade instrumental, baseada em posições nacionais pré-determinadas – o que significaria que os atores têm interesses e identidades prévios à interação com outros atores –, para uma racionalidade socialmente construída, baseada em posições coletivas nas quais os interesses e identidades dos atores são formados através da interação.

#### *Da ‘análise de política externa’ transformada*

As alterações do sistema internacional nas últimas décadas, incluindo a evolução do próprio processo de integração europeia, parecem determinar uma reconcetualização da definição de ‘política externa’, bem como da tipologia de atores com capacidade para promover alterações no ambiente internacional. Esta reformulação, particularmente relevante no que concerne à análise da política externa da UE visa, por um lado, a compreensão da conciliação da política externa dos diferentes Estados-membros no quadro das estruturas da União e, por outro, a compreensão da política externa europeia enquanto ‘sistema de ação’ (White, 2004 : 12). Importa, assim, referir brevemente alguns contributos relativos a estas duas perspetivas.

No que diz respeito à primeira perspetiva, para alguns autores (cf. Hill, 1983, 1996; Stravridis e Hill, 1996) a análise da política externa da UE deve ter como ponto de partida o somatório das políticas externas nacionais. Neste sentido, e de acordo com Hill (1996 : 1-16), a política externa europeia é formulada no quadro de um sistema de governação a vários níveis, assente numa ‘lógica de diversidade’. Para este autor, o surgimento de um sistema de relações externas na UE teve um impacto importante nas políticas externas dos Estados-membros, já que o seu comportamento internacional passa a ser condicionado por uma crescente institucionalização dos processos de decisão ao nível europeu. Tal significa que, embora considere que se mantem um primado das

decisões nacionais, o processo de decisão dos Estados passa a considerar os interesses dos restantes parceiros europeus, bem como da UE no seu conjunto, na formulação das respetivas políticas externas.

Já no que concerne à segunda perspetiva, Ginsberg (1989 : 1) considera que a política externa europeia deve ser encarada enquanto um “processo de integração das políticas e ações dos Estados-membros”. O autor parte de uma análise sobre como as teorias da integração e a interdependência global se constituem como variáveis explicativas da política externa europeia – assumindo um papel de estrutura – às quais acrescem os processos de decisão e dinâmicas políticas internas, quando numa lógica sistémica são necessárias ações para responder a pressões externas. Assim, o Ginsberg (2001) inclui na sua análise todas as dimensões externas do projeto europeu. Isto porque considera que a política externa europeia deve ser definida de forma abrangente, incluindo as competências e propósitos da União como um todo – no conjunto do seu sistema político – expandindo-se de forma a incorporar todas as áreas e questões da política internacional (Cf. Ginsberg, 2001 : 3). Neste sentido, o autor refere-se à política externa europeia como um universo de ações políticas, posições, relações, compromissos e escolhas concretas da União face ao sistema internacional, que não resultam de uma fonte de autoridade única, mas antes resultantes de diversas origens, atores e processos de decisão.

Já White (1999 : 44) salienta que a política externa europeia, vista à luz da literatura institucionalista, corresponde a um processo de coordenação de políticas em questões externas, que se inicia com a CPE na década de 1970, e evolui com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht e a criação da PESC (cf., também, Allen *et al*, 1982; Ifestos, 1987; Nuttall, 1992; Regelsberger *et al* 1997). O que significa que, de acordo com esta abordagem, são a CPE e a PESC é que formam a ‘verdadeira’ política externa europeia (White, 1999 : 44), por oposição às ‘relações externas’ estabelecidas pelas Comunidades e iniciadas desde o Tratado de Roma (cf. Laffan, 1992 : 150).

Para White (1999; 2004), na análise da evolução da política externa europeia devem distinguir-se em três componentes fundamentais: i) a política externa da Comunidade, estabelecida como consequência direta da assinatura dos Tratados fundadores em 1957, designadamente em matéria de comércio e desenvolvimento; ii) a política externa da União, numa dimensão política que inclui a coordenação com as políticas externas dos Estados-membros, estabelecida a partir da Cooperação Política

Europeia, na década de 1970; e iii) as políticas externas nacionais, de cada um dos Estados-membros e que continuam a existir, apesar dos desenvolvimentos do projeto de integração europeia. Na definição da política externa europeia, o que estará em causa é a relação e articulação entre estes três diferentes níveis.

O debate sobre o que compõe a política externa da UE assume particular relevância no contexto da presente investigação. Se por um lado se entende, tal como defende Ginsberg (1989; 2001) que a análise das políticas e ações externas da UE devem ser entendida de forma abrangente – ou seja, incluindo o conjunto do seu sistema político, seja na dimensão intergovernamental ou comunitária/supranacional – por outro, considera-se que os processos de negociação e conciliação que originam o designado ‘denominador comum’ em que assenta a identidade internacional da UE ocorrem, desde logo, no quadro das estruturas institucionais em que se encontram representados os Estados-membros. Assim, entende-se que a conciliação de um denominador comum é promovida num quadro intergovernamental e, posteriormente, refletida nas diversas políticas e ações externas desenvolvidas pela União Europeia, através de um sistema político multidimensional, que inclui atores intergovernamentais e comunitários/supranacionais.

Pese embora a presente investigação assuma o pressuposto que a União Europeia dispõe de uma política externa que é, portanto, passível de análise, importa salientar que esta argumentação não está isenta de críticas. Vários autores, como Lister (1997 : 6-8), consideram que a UE não só não tem uma política externa, como a aplicação dos instrumentos tradicionais da ‘análise de política externa’ pouco acrescentam ao conhecimento sobre a União. Isto porque, para esta autora, a adequada compreensão da UE deverá sustentar-se numa conceitualização enquanto instituição com uma tipologia própria e não enquanto um Estado embrionário. Porém, tal significaria considerar apenas as abordagens de ‘análise de política externa’ de matriz estatocêntrica, e não as reconceitualizações adaptadas, designadamente, à compreensão da União Europeia.

Ainda no que concerne às críticas sobre a aplicação da ‘análise de política externa’ à UE, vários aos autores (Allen, 1998; Peterson e Sjursen, 1998 : 14-15; White 1999) alertam para as cautelas que é necessário ter na transposição dos instrumentos tradicionais aplicados por esta abordagem à realidade da União. De acordo com White (1999 : 37-39) existem, no essencial, três críticas que podem ser apontadas. Em primeiro lugar, a ‘análise de política externa’ apresenta-se, tradicionalmente, associada

às correntes de matriz realista, adoptando uma abordagem de enfoque estatocêntrico, já que se centra na análise de uma política de Estado. Não sendo a UE um Estado, e constituindo-se com um ator de natureza complexa, a aplicação desta abordagem concetual pode apresentar condicionamentos, designadamente de validação empírica. Tal significa que a aplicação de instrumentos de ‘análise de política externa’, de acordo com uma matriz estatocêntrica, impossibilitariam a aplicação dos mesmos à UE, a não ser que fossem inseridos numa visão federalista do projeto europeu (Hill, 1993 : 316; White, 1999 : 43). Importa, porém, salientar que esta não é a perspetiva adotada pela presente investigação. Em segundo lugar, os modelos conceptuais desenvolvidos no quadro da ‘análise de política externa’ atribuem particular relevância aos processos de decisão interna aos atores. Também neste sentido, e dada a especificidade e complexidade do sistema político da UE, e em particular no que concerne às políticas e ações externas – onde convivem processos de decisão de matriz intergovernamental e supranacional – a aplicação do modelo pode apresentar limitações. Finalmente, e face à literatura existente, é possível argumentar que não existe acordo quanto à metodologia a utilizar ou ao quadro teórico que sustente esta análise. Esta diversidade não deixa de representar uma dificuldade acrescida à aplicação desta abordagem concetual, em particular no que concerne à compreensão da União Europeia.

Importa, contudo, salientar, tal como defende White (1999), que a adoção dos instrumentos conceptuais da ‘análise de política externa’ não tem de ser, obrigatoriamente, associada à matriz estatocêntrica tradicional ou ao paradigma realista. Para o autor, a ‘análise de política externa’ permite uma perspetiva centrada no ator, ao mesmo tempo que não ignora o contexto internacional em que as ações são desenvolvidas. Neste sentido, White (1999; 2001; 2004) desenvolve um quadro analítico – a que designa ‘análise de política externa transformada’ – assente num conjunto de elementos que compõem o sistema da UE e cuja análise permite compreender, de forma abrangente, a política externa europeia incluindo atores, processos, questões, instrumentos, contexto e resultados. No essencial, White (1999; 2001; 2004) considera que substituir o ‘Estado’ por ‘ator’ e o ‘governo’ por ‘sistema de governação’, permite a formulação de um quadro analítico do processo de decisão e dos resultados políticos aplicável a um sistema com as características da UE. Para o autor, este sistema não deixa de incluir as tradicionais ‘estruturas de autoridade’ (cf. Krasner 1995), isto é os Estados e os Governos, bem como novas formas de autoridade

não-estatal (cf. Rosenau, 1992; Rhodes, 1996; Carporaso, 1996), neste caso as estruturas comunitárias.

Assim, de acordo com White (1999 : 44-45), a governação europeia em matéria de política externa assume três formas que podem ser diferenciadas, sendo porém importante a análise a sua inter-relação. Em primeiro lugar, o quadro institucional comum, com a Comissão, o Conselho da UE e o Comité de Representantes Permanentes (COREPER) a serem responsáveis por decisões nas diferentes áreas políticas. Acresce, segundo o autor, que o crescente papel da Comissão e do Parlamento Europeu no largo espectro de políticas com impacto externo desvanece as fronteiras entre as várias áreas da política externa da UE e reforça o que designa por ‘racional institucional’ de referência (White, 1999 : 45). Em segundo lugar, a existência de instrumentos políticos cada vez mais efetivos, assentes numa base legal, tal como é exemplificado através do desenvolvimento do mecanismo de sanções que, de acordo com Hill (1998 : 27) “cria uma ponte entre o primeiro e segundo pilar”<sup>80</sup> do sistema político da UE. Finalmente, a ligação entre o contexto político, os processos políticos e as expectativas criadas face à União Europeia, em particular a partir do final da Guerra-Fria. De acordo com White (1999 : 45), os elementos integrativos e intergovernamentais da política externa europeia interligaram-se, aumentando as expectativas face a uma ação mais coerente e efetiva da UE na esfera internacional, com consequente reflexo nas análises produzidas.

Assim, considera-se que ao refletir as dinâmicas de interação entre atores inovadores e estruturas em mudança, o modelo de ‘análise de política externa transformada’ proposto por White permite analisar o sistema de política externa da UE, designadamente no que diz respeito ao processo cíclico de construção e reconstrução social (Cf. Bretherton e Vogler, 1999: 29; cf. também Carlsnaes, 1992) que se considera ser desenvolvido, e que sustenta a criação de uma identidade internacional coletiva.

Ainda no âmbito da compreensão da estrutura e processos em que assenta a política externa da UE, importa salientar o contributo de Jørgensen (2004 : 11), segundo o qual os desenvolvimentos verificados nas relações externas da União, desde o início da CPE, permitem uma análise assente nos mecanismos e processos desencadeados em matéria de política externa, que considera serem marcadamente distintos das tradicionais políticas externas dos Estados nacionais. Assim, o autor enumera um

---

<sup>80</sup> Conforme já referido, a estrutura de três pilares no sistema político da União Europeia foi abandonado com a adoção do Tratado de Lisboa. (Cf. nota de rodapé 9 da presente tese).



conjunto de características do processo de decisão em matéria de política externa da UE, sendo elas: importância dos atos de comunicação e argumentação; legitimidade e interesses (Jørgensen, 2004 : 12).

Em primeiro lugar, Jørgensen salienta enquanto elementos fundamentais do sistema de relações externas a *comunicação* e a *argumentação*. O autor considera que parte da ação comunicativa consiste em apontar as razões para a ação, já que quer os procedimentos adotados – definição de agendas, por exemplo – quer os contextos de decisão política são formados a partir de entendimentos intersubjetivos da realidade. Por outro lado, Jørgensen considera que a política externa europeia assenta em *aspirações*, como demonstram os documentos em que é amplamente referenciada a necessidade de uma presença europeia mais forte, no contexto regional e internacional, bem como a necessidade de afirmação da UE enquanto um parceiro forte e credível do sistema internacional.

Em segundo lugar, Jørgensen considera que a questão da *legitimidade* constitui uma característica permanente nas análises da política externa europeia, embora assuma diferentes versões. Uma dessas versões diz respeito à legitimidade de iniciativas comuns, ou seja, quando os eleitorados dos Estados-membros consideram legítimas as iniciativas comuns em matéria de política externa. Outra versão corresponder às preocupações relativas à legitimidade da prática política da política externa europeia, por exemplo, se missões militares sem autorização explícita da ONU são consideradas, ou não, legítimas. Finalmente, Jørgensen considera os *interesses* como característica permanente da política externa europeia, mesmo quando os decisores políticos tendem a ser relutantes na formulação de declarações explícitas relativas a interesses comuns europeus (cf., também, Burghardt, 1997 : 330). Para Jørgensen estes interesses podem ser deduzidos da prática de política externa, por exemplo, ao ser exercida pressão no sentido de promover mudanças na política global.

Face ao exposto, importa sintetizar os contributos das concetualizações referidas para a presente investigação. Desde logo, e apesar das críticas expressas na revisão da literatura apresentada, considera-se que a União Europeia se constitui como um ator internacional com características próprias – distintas de um Estado soberano – e com capacidade de definição e exercício de uma política externa. Esta é entendida como capacidade de formulação e implementação de políticas com impacto para além das

fronteiras da UE, que promovem valores, interesses e objetivos consensualizados internamente na União.

Em segundo lugar, entende-se que esta consensualização decorre de um processo de negociação promovido entre os Estados-membros, que definem os seus papéis, valores, comportamentos e interesses de acordo com uma ‘lógica de adequação’ ao contexto em que interagem. Tal implica que os processos de coordenação, designadamente em matéria de política externa, passam a constituir-se como um reflexo das interações estabelecidas entre os diversos atores – ao nível nacional, europeu e internacional – e não como atos resultantes de cálculos racionais de utilidade.

Em terceiro lugar, considera-se que as dinâmicas de interação desenvolvidas pelos atores resultam numa crescente partilha e institucionalização de processos – políticos e comunicativos – que levam à transição de uma racionalidade instrumental para uma racionalidade socialmente construída. É esta última, porque baseada em posições coletivas que resultam da reconstrução de interesses e valores próprios a cada ator, que sustentam a formação de uma identidade internacional da União Europeia.

Finalmente, considera-se o contributo da designada ‘análise de política externa transformada’, que pela reconcetualização do entendimento dos atores e dinâmicas do sistema político, permite a análise do processo cíclico de construção e reconstrução de interesses e valores acima referido, no contexto da formulação da política externa da UE. Neste contexto, importa destacar que se entende que o sistema de política externa da União se desenvolve a partir de um conjunto de processos de decisão caracterizados pela partilha de uma linguagem comum – patente a consensualização de agendas políticas e demonstração de aspirações, interesses e objetivos partilhados – bem como na afirmação de uma legitimidade de ação assente em princípios e valores comuns à comunidade política europeia.

### **3. Identidade Internacional da UE: proposta de um modelo de análise**

O objetivo central desta investigação é propor um modelo de análise que permita a identificação e compreensão dos elementos que compõem a identidade política internacional da União Europeia. Importa, neste contexto, salientar que a presente tese não tem a ambição de analisar o conceito de ‘identidade europeia’, na sua dimensão mais inclusiva. Trata-se, antes, de uma análise sectorial que visa compreender o processo de construção e projeção do que se considera a ‘identidade política internacional’ da União, enquanto ator do sistema internacional, considerando os fatores que promovem, e condicionam, a existência de uma narrativa política e de ações externas partilhadas pelos diversos atores que compõem o sistema político da UE. No essencial trata-se, como referem Manners e Whithman (2003 : 383) de compreender como a União Europeia é constituída – através da sua história e princípios fundadores –, como é construída – através do entendimento que dela é feito, ao nível interno e externo – e como se representa internacionalmente.

Assim, a existência da identidade internacional da UE, argumenta-se, assenta na partilha de um conjunto de princípios e valores, que se refletem e têm impacto na formulação das políticas e ações externas da União, designadamente na forma como são interpretadas, interna e externamente, no quadro do processo de integração europeia.

Neste sentido considera-se que o modelo de análise proposto deve incluir, por um lado, a identificação e interpretação das relações sistémicas estabelecidas no contexto do processo de construção identitária (‘identidade reflexiva’) e, por outro, o seu reflexo nos processos de decisão em matéria de política externa europeia (‘identidade ativa’) (cf. Manners e Whitman, 2003 : 380-381). Como tal, a estrutura de aplicação do modelo analítico não pode deixar de considerar elementos de carácter geral – à política externa da UE – bem como dimensões políticas concretas, tenham elas uma carácter temático ou geográfico, sendo o caso escolhido nesta investigação o conflito israelo-palestiniano.

Para tal, e conforme exposto nos capítulos previamente apresentados, o conceito de ‘identidade coletiva’ no contexto do sistema internacional – tal como concetualizado por Wendt (1992; 1994; 1996; 1999) – apresenta-se como unidade de análise central. Acresce a adoção de uma abordagem ‘reflexivista’ na compreensão da política externa da União Europeia – sustentada na aplicação dos princípios do Construtivismo Social às Relações Internacionais –, numa perspetiva crítica que procura compreender o processo de construção intersubjetiva de significados, que se entende ser desenvolvido através de processos de negociação e conciliação entre os diferentes atores nele envolvidos.

Assim, entende-se que, de uma forma geral, a estrutura que suporta a política externa da União Europeia é orientada para a construção de consensos, resolução de problemas comuns, criação de entendimentos, interesses e pontos de referência partilhados, que servirão de base à criação de um ‘denominador comum’ que, por sua vez, sustentará a adoção de políticas, posições e ações, igualmente, comuns.

Embora se assuma a existência de exemplos, ocasionais, de divisões e questões políticas particulares aos atores que compõem o sistema político da UE – designadamente os Estados-membros –, considera-se que tal não impede a promoção de comportamentos crescentemente comuns, tendentes à construção de um sentimento de partilha e pertença em que assenta a identidade internacional da UE. Desde logo porque, tal como anteriormente exposto, se considera que os atores agem de acordo com uma ‘lógica de adequação’ (cf. March e Olsen, 1989 : 23-26), o que significa que, no contexto da União Europeia, é promovida uma crescente partilha de opiniões e procura de posições concertadas cuja repetição de comportamentos tenderá a torná-las prática generalizada e assumida pelos membros da comunidade política. Ao contrário, quando os atores agem de forma unilateral – isto é, sem consulta prévia ou não considerando as posições assumidas pelos parceiros – tendem a ser alvo de críticas, implícitas ou explícitas, sejam elas internas à União ou externas, por parte de outros atores do sistema internacional.

Neste contexto, e por forma a compreender as dinâmicas de construção do referido ‘denominador comum’, é argumento desta tese que a identidade coletiva da UE na esfera externa – ao contrário do que defende Wendt (1994) – não se baseia num contexto de estabilidade, mas antes de instabilidade, decorrente das dinâmicas de tensão ou articulação entre três dimensões constitutivas da identidade internacional da União: dimensão normativa, nacional e institucional.

A identificação destas três dimensões, que constituem o núcleo fundamental do modelo de análise proposto para compreensão da identidade política internacional da UE, partem da conceitualização elaborada por Cerrutti (2003) – tal como previamente apresentada – segundo a qual qualquer identidade política assenta na existência de conteúdos partilhados, estruturas comuns e de uma legitimidade reconhecida pela comunidade. Entende-se por ‘conteúdos partilhados’ o conjunto de princípios e valores em que assenta a identidade internacional da UE, com os quais a comunidade política se identifica. Já a existência de ‘estruturas comuns’ é identificável através do papel das diversas instituições que compõem o sistema político da União Europeia, designadamente na definição dos conteúdos referidos, bem como na promoção da identificação, pela comunidade política, com estes conteúdos e no desenvolvimento dos instrumentos adequados à sua projeção e consolidação na esfera internacional. Finalmente, o reconhecimento da legitimidade pela comunidade política assenta na relação entre os conteúdos partilhados e a ação da UE no sistema internacional. Esta legitimidade reflete-se, numa dimensão interna, nos esforços de conciliação entre os interesses da UE – no seu todo – e os particulares a cada um dos Estados-membros e, numa dimensão externa, na procura de conciliação entre a promoção dos princípios e valores comuns e os constrangimentos impostos pelo contexto internacional, designadamente a necessidade de promover a estabilidade e segurança regional.

Dito de outra forma, os conteúdos partilhados refletem-se na dimensão normativa, as estruturas comuns traduzem-se na dimensão institucional e a legitimidade assenta numa articulação entre a dimensão normativa e as ações decorrentes da interação entre as dimensões nacional e institucional.

Procurando transpor os diferentes contributos conceituais apresentados ao longo desta secção teórica para a formulação de um modelo de compreensão da identidade internacional da UE, propõe-se a identificação de três níveis de análise a aplicar ao processo de construção da política externa europeia, de carácter geral, e ao conflito israelo-palestiniano, enquanto questão de política internacional concreta.

Em primeiro lugar, um nível contextual correspondente às variáveis independentes definidas no problema de investigação<sup>81</sup>. Trata-se da compreensão do papel das experiências históricas vividas pelos diferentes atores que compõem o sistema

---

<sup>81</sup> Vide ‘Introdução’ da presente tese.

político da UE, em particular os Estados-membros, bem como das condicionantes apresentadas pelo contexto internacional a cada momento de decisão.

Tal como previamente referido, as representações históricas assumem um papel central nos processos de construção identitária, designadamente enquanto elemento de legitimação da comunidade política e das ações por ela desenvolvidas. Este papel é expresso através da formulação de narrativas comuns, tendentes à criação de um sentimento de pertença e identidade partilhada. Tal verifica-se não só numa dimensão interna, através de um processo tendencialmente liderado pelas elites mas que deve ser partilhado pelas opiniões públicas, mas também numa dimensão externa, já que sustenta uma unificação do grupo e uma diferenciação face aos ‘outros’. No que respeita à União Europeia, e conforme salientam diversos autores previamente referidos, a importância histórica atribuída às divisões e conflitos no continente europeu constitui uma das bases simbólicas do processo de construção europeia. Acrescem as experiências e representações históricas próprias aos Estados-membros, relevantes não só numa dimensão interna, pelo impacto no processo de integração, mas também na dimensão externa, já que influenciam as relações estabelecidas com parceiros e aliados. Assim, entende-se que o impacto das representações históricas assumidas pela União Europeia – seja na forma como perceciona a conflitualidade e gestão de crises, seja na definição dos seus princípios e valores fundacionais – constitui um elemento que determina a construção da identidade internacional da UE e se reflete na política externa por ela prosseguida.

No que concerne ao contexto internacional, e recorrendo a um dos princípios estruturantes da ‘teoria da identidade social’, anteriormente referida, considera-se que a construção e estruturação das identidades assumem um carácter dinâmico decorrente das variações no contexto em que se promovem e são desenvolvidas. Assim, aplicado à identidade internacional da UE, o seu processo de construção está dependente da evolução do sistema internacional e do papel dos diferentes atores que o compõem, nos diferentes momentos do tempo. Este contexto influenciará, desde logo, a valorização e sentimento de pertença ao grupo – isto é, da comunidade política à União Europeia – pelo que a identidade internacional da UE resultará da conjugação da pertença a diferentes grupos (subnacionais, nacionais, regionais e internacionais), de forma complementar e não exclusiva, e cuja valorização depende do grau de identificação com as características e valores partilhados.

Em segundo lugar, propõe-se um nível explicativo, composto pelos contributos próprios dos Estados-membros – que incluem, entre outros, interesses e perceções internas – e pelas especificidades do sistema político da União Europeia. No que diz respeito aos contributos próprios dos Estados-membros, e uma vez mais recorrendo à concetualização da ‘teoria da identidade social’, considera-se que os diferentes membros de um mesmo grupo podem ter interpretações distintas face a um conjunto de problemas e objetivoobjetivos, para as quais contribui a existência de diferentes narrativas e perceções que resultam das respetivas experiências históricas, bem como estruturas sociais e políticas próprias. No contexto da formação da identidade internacional da UE, estas diferentes interpretações devem ser negociadas e conciliadas no seio do grupo, sendo este último afirmado como o instrumento mais eficaz para a prossecução dos objetivos próprios e partilhados. Assim, os processos de negociação e conciliação assentam na existência de mecanismos de socialização e condicionalidade, bem como na pressão imposta pelos pares e na promoção do entendimento que os interesses partilhados serão mais facilmente promovidos através de dinâmicas e experiências grupais. Já no que concerne às especificidades do sistema político da União Europeia, este é amplamente descrito na literatura como atípico ou híbrido – porque se distingue dos Estados nacionais, mas também das tradicionais organizações internacionais –, bem como complexo e multinível, já que é composto por uma pluralidade de atores – supranacionais, nacionais e subnacionais – e dispõe de um processo decisório de hierarquia flexível, que concilia componentes intergovernamentais e supranacionais. Todos estes elementos contribuem para uma especificidade do processo de construção de uma identidade internacional da UE, ao que acrescem as condicionantes decorrentes do relacionamento estabelecido com aqueles que lhe são externos – sejam eles Estados, Organizações Internacionais ou outras entidades. No contexto da compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE, importa salientar que é argumento da presente investigação que as dinâmicas institucionais estabelecidas no quadro do sistema político da União – designadamente entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão – podem assumir estratégias de cooperação, mas também de conflitualidade – desde logo por uma potencial sobreposição de áreas de competência –, o que contribui para já referida instabilidade no processo de construção da ‘identidade coletiva’. Acresce que estas estratégias podem influenciar, igualmente, as perceções internas e externas da identidade internacional da UE.

Finalmente, propõe-se um nível interpretativo, que corresponde às três dimensões constitutivas da identidade internacional da União: *dimensão normativa, nacional e institucional*. No que concerne à dimensão normativa, ela assenta na definição de um conjunto de princípios, valores e regras comuns e partilhados pela comunidade política e em que assenta a identidade internacional da UE. São estes princípios, valores e regras que definem as fronteiras do grupo face àqueles que lhe são externos, assentes, tendencialmente, numa valorização positiva face ao ‘outro’. Assim, a construção da identidade internacional da UE sustenta-se num processo de auto-identificação dos membros com estes conteúdos normativos partilhados, o que é desenvolvido através da promoção de hábitos, normas, papéis e procedimentos que se vão enraizando na prática política europeia e, em particular, por intermédio dos discursos promovidos pelas elites, na esfera pública. No que diz respeito à *dimensão nacional*, esta corresponde aos contributos próprios e dinâmicas de interação entre os Estados-membros, que formulam os seus interesses, objetivos, papéis e expectativas ao nível nacional e coletivo. Ou seja, considera-se que as dimensões nacionais e coletivas interagem entre si, transformando-se e redefinindo-se mutuamente, através de dinâmicas endógenas que sustentam o processo de construção identitária. Tal como previamente referido, assume-se a existência de divisões e questões políticas particulares, designadamente, aos Estados-membros. Porém, defende-se a existência de uma prática reiterada de posições e ações externas comuns, que incluem um leque cada vez mais abrangente de temas e áreas regionais, bem como de uma crescente padronização de comportamentos pelos Estados-membros. Este processo, fundamental à construção da identidade internacional da UE, é condicionado pela dinâmica de transformação e adaptação de elementos próprios em elementos comuns. Trata-se, tal como define Wendt (1994 : 3), de um *continuum* de negativo para positivo, ou seja, da conceção do ‘outro’ como anátema, para a conceção do próprio enquanto extensão do outro. Finalmente, a dimensão institucional, que corresponde às dinâmicas de interação entre os diversos elementos que compõem o sistema político da UE. Nesta dimensão inclui-se a evolução dos papéis, competências e instrumentos atribuídos a cada um dos elementos que compõem o sistema de política externa da UE, bem como as já referidas dinâmicas institucionais, de cooperação ou conflitualidade, que se considera contribuir para a instabilidade no processo de construção da identidade internacional da União Europeia. Também neste contexto se salienta a importância dos mecanismos de socialização, designadamente a promoção de uma ‘institucionalização progressiva de processos



comunicativos’ (Smith, 2004a : 101) – ou seja um discurso e narrativas partilhadas – orientada para uma crescente conciliação e sentimento de pertença a um grupo.

No que concerne à verificação empírica do modelo de análise proposto<sup>82</sup>, entende-se que este pode ser aplicado à política externa europeia, no seu entendimento mais abrangente – ou seja, incluindo o conjunto do seu sistema político, seja na dimensão intergovernamental ou comunitária/supranacional – bem como às políticas e ações concretas da UE na esfera internacional, sejam elas temáticas ou de definição geográfica. O objetivo é identificar os componentes permanentes da identidade internacional da UE e a forma como estes se projetam nas políticas e ações externas desenvolvidas pela União<sup>83</sup>.

Tal como exposto, a aplicação deste modelo analítico visa a compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE através da identificação de três componentes fundamentais: i) dimensões da identidade internacional da União (normativa, nacional e institucional); ii) relações com parceiros internacionais (verticais, horizontais); e iii) instrumentos utilizados (socialização, condicionalidade). Para além das dimensões normativa, nacional e institucional – acima referidas – importa considerar como a União Europeia tende a relacionar-se com os seus parceiros internacionais. Neste sentido, a aplicação deste modelo visa compreender se a UE tende a relacionar-se com aqueles que lhe são externos numa ‘lógica vertical’ – ou seja, num contexto de relações de afirmação de poder (seja ele político ou económico) – ou numa ‘lógica horizontal’, entendida como a procura de relações de paridade entre atores. Finalmente, importa analisar quais os instrumentos privilegiados na projeção da identidade internacional da UE, se assentes em mecanismos de socialização ou condicionalidade, através de estímulos positivos ou negativos. Considera-se que a compreensão destes elementos só é possível a partir da aplicação a estudos de caso concretos, partindo dos procedimentos e mecanismos disponíveis no quadro geral da política externa europeia.

---

<sup>82</sup> Vide Figura.

<sup>83</sup> Na presente tese opta-se por uma aplicação geral à política externa da UE – incluindo a Externa e de Segurança Comum (PESC) e outras áreas das relações externas europeias – e uma aplicação particular à posição da União Europeia face ao conflito israelo-palestiniano. Todavia, entende-se que a aplicação deste modelo é replicável a entendimentos mais abrangentes da política externa europeia – designadamente através de uma aplicação a todo o sistema de relações externas – e a outras aplicações particulares, como seja a Política de Vizinhança Europeia, a Política Comum de Segurança e Defesa ou mesmo a relação com parceiros estatais, como os EUA ou a Federação Russa.

Uma proposta de aplicação empírica deste modelo analítico, apresentada nas duas secções seguintes da presente tese, será iniciada pela apresentação de um enquadramento histórico, que inclui as bases de construção do que se entende por ‘denominador comum’, acompanhada pela evolução político-institucional do processo de integração europeia em matéria de política externa. Segue-se a verificação do modelo acima descrito que incluirá, quando justificado, referências às políticas externas nacionais dos Estados-membros. A compreensão dos elementos constituintes da identidade internacional da UE será realizada a partir da análise dos Tratados fundadores do projeto europeu, analisados de forma diacrónica, considerando que estes são entendidos como resultado da conciliação das posições apresentadas pelos diferentes elementos que compõem a comunidade política europeia. Já no que concerne à análise da política externa da UE, nesta investigação aplicada ao conflito israelo-palestiniano, e com base no contributo elaborado por Manners e Whitman (1998 : 239-242), constituem-se como elementos verificáveis da identidade internacional da UE os de carácter instrumental (como as posições e ações comuns; declarações e conclusões do Conselho Europeu e Conselho da UE; Comunicações da Comissão Europeia; Relatórios do Parlamento Europeu), de carácter procedimental (referentes a procedimentos institucionalizados, acordos com entidades terceiras, etc.), de transferência (ex.: apoio técnico e financeiro) e de visibilidade (presença externa às fronteiras da UE).

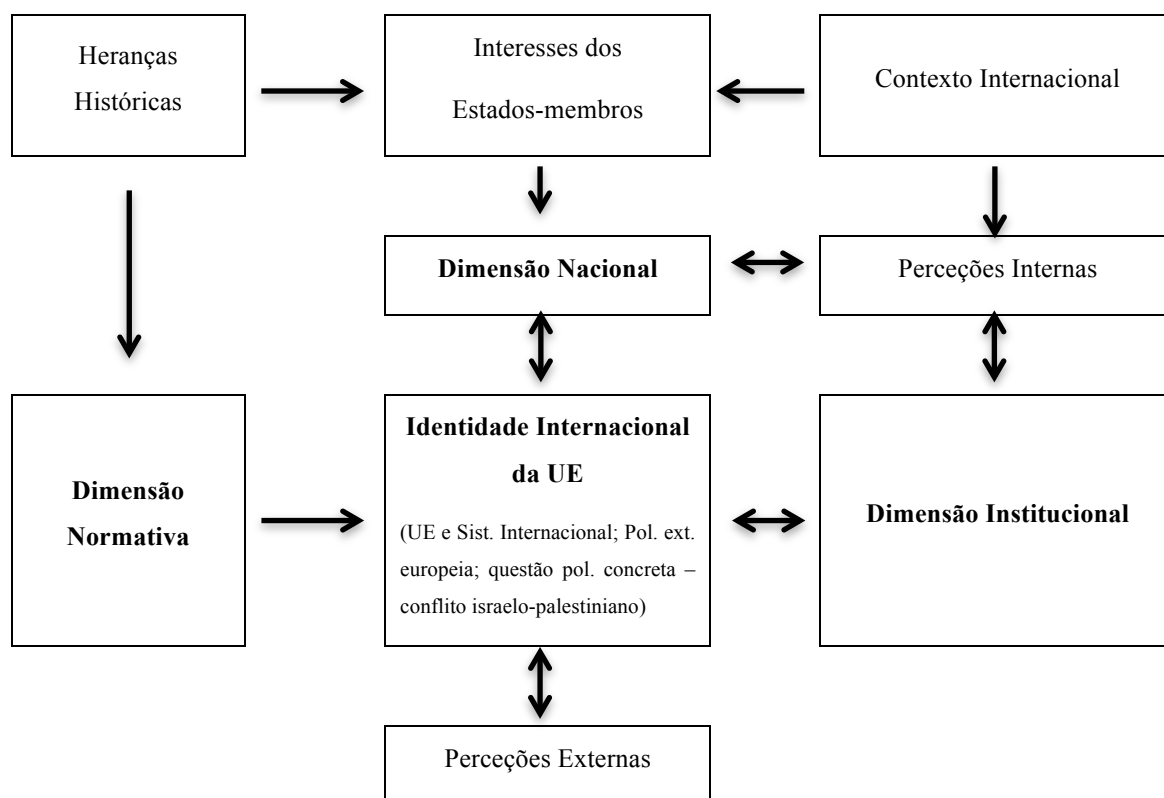
Esta opção metodológica, assente numa análise discursiva<sup>84</sup>, permite identificar as mudanças e continuidades na estrutura da narrativa identitária da UE, que se considera expressa nos documentos acima referidos. Esta estrutura narrativa, que se entende expressar a identidade internacional da União Europeia, subdivide-se em três níveis: União Europeia e o Sistema Internacional (nível 1); Política Externa Europeia (nível 2); União Europeia e o conflito israelo-palestiniano (nível 3).

A conceitualização e aplicação do modelo proposto visa, assim, cumprir o objetivo central da presente investigação: contribuir para uma melhor compreensão da relação entre a formulação conceitual da identidade europeia (‘identidade reflexiva’) e a sua aplicação face à narrativa e ação política externa (‘identidade ativa’), procurando produzir uma análise assente ‘naquilo que existe’ e não no que desajaríamos que constituísse a realidade do projeto europeu.

---

<sup>84</sup> Conforme o modelo proposto por Wæver (2002) apresentado na Introdução da presente investigação.

**Figura 1 – Modelo de análise do processo de construção da identidade internacional da UE**





## PARTE II – A POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA: QUE IDENTIDADE INTERNACIONAL?

Após a exposição dos fundamentos teóricos em que assenta esta tese de doutoramento, a segunda parte da investigação visa a aplicação o modelo de análise proposto ao quadro geral da política externa da União Europeia. No essencial, o contributo agora apresentado pretende analisar o que acima se designou de ‘identidade reflexiva’ – recorrendo à conceitualização apresentada por Manners e Whitman (2003 : 380-381) – , ou seja, aquela que se constrói enquanto experiência intersubjetiva do ator. Conforme salientado pelos autores, e anteriormente referido, a ‘identidade reflexiva’ sustenta a ‘identidade ativa’, esta última referindo-se à que é projetada na esfera internacional e que será analisada na Parte III desta tese, através do estudo de caso do conflito israelo-palestiniano. Ambas, entende-se, contribuem para um processo de interação que se considera constituir, no seu conjunto, a identidade internacional da União Europeia, aqui entendida enquanto um conjunto de características que definem a política externa da UE com as quais a comunidade política se identifica.

Acresce que dadas as características da União, se entende como central o conceito de ‘identidade coletiva’, tal como conceitualizado por Wendt (1994), isto é, aquela que se baseia na promoção de regras, normas, princípios e interesses partilhados, neste caso pelos atores que constituem a União Europeia, cuja definição e construção resultam num *continuum* de negativo para positivo, ou seja, da concepção do ‘outro’ como anátema, para a concepção do próprio enquanto extensão do outro (Wendt, 1994 : 3). Neste sentido, a segunda parte desta investigação pretende analisar o processo de construção da identidade política internacional da UE, as suas origens, os principais elementos que a compõem – regras, normas, princípios e interesses partilhados –, bem como a forma como estes se refletem nos instrumentos gerais de política externa da União. No que concerne à conceitualização da política externa da UE, recorde-se que a esta tese entende por um lado, e tal como defende Ginsberg (1989; 2001), que a análise das políticas e ações externas da UE deve ser entendida de forma abrangente – ou seja, incluindo o conjunto do seu sistema político, seja na dimensão intergovernamental ou comunitária/supranacional. Por outro lado, considera-se que os processos de negociação e conciliação que originam o designado ‘denominador comum’ em que assenta a

identidade internacional da UE ocorrem, desde logo, no quadro das estruturas institucionais em que se encontram representados os Estados-membros, por representação das respetivas comunidades nacionais. Assim, entende-se que a conciliação do ‘denominador comum’ é promovida num quadro intergovernamental e, posteriormente, refletida nas diversas políticas e ações externas desenvolvidas pela União Europeia, através de um sistema político multidimensional, que inclui atores intergovernamentais e comunitários/supranacionais.

Face ao exposto, importa salientar que o presente contributo não tem a ambição de analisar o processo de construção e desenvolvimento da política externa europeia, nem tão pouco as suas políticas e ações ou a eficácia das mesmas. Pretende-se, antes, compreender o processo de construção e consensualização de elementos comuns e partilhados em matéria de política externa e que constituem a identidade política internacional da UE, que resulta no que se entende ser a expressão última da comunidade política que a sustenta: o Tratado da União Europeia (TUE).

Para tal, serão consideradas as diversas variáveis consagradas no modelo de análise acima definido, através de três níveis de observação: o *nível contextual*, que inclui a compreensão das heranças históricas decorrentes das experiências dos diversos atores que compõem a comunidade política europeia, bem como as condicionantes apresentadas pelo contexto internacional, em particular aquelas se entende influenciarem momentos de decisão política (ex.: formulação e alterações ao TUE), e que se refletem na definição de interesses próprios dos Estados-membros; o *nível explicativo*, que inclui os contributos dos Estados-membros – enquadrados pelo nível contextual – e as especificidades do sistema político da União Europeia; e o *nível interpretativo*, que corresponde às três dimensões que se consideram constitutivas da identidade internacional da União: a dimensão normativa, nacional e institucional. Esta observação será realizada através de uma análise diacrónica do que se entende serem os principais acontecimentos que marcam a construção e consolidação da política externa europeia, bem como dos respetivos documentos fundadores – em particular os Tratados – subdividida em três capítulos. O primeiro, de natureza eminentemente contextual, será dedicado à compreensão dos fatores que sustentam a construção do ‘denominador comum’ em que assenta a identidade internacional da União Europeia. Inicia-se esta análise no período correspondente ao final da II Guerra Mundial (1945), que contextualiza a promoção do processo de integração europeia, na sua dimensão

económica e política, considerando como acontecimentos definidores o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (1952), a assinatura dos Tratados de Roma (1957), a criação da Cooperação Política Europeia (1970) e a concretização do Acto Único Europeu (1987). Este capítulo culminará com a compreensão do período final da Guerra Fria, bem como do impacto do fim do conflito bipolar na construção da identidade internacional da UE.

Um segundo capítulo será dedicado à política externa da União Europeia, assim definida a partir do Tratado assinado em Maastricht em Fevereiro de 1992 e em vigor desde 1 de Novembro de 1993. Conforme referido, considera-se o Tratado da UE como uma expressão concreta – e por esta razão empiricamente verificável – do ‘denominador comum’ em que assenta a identidade internacional da União. Desde logo, porque a sua formulação e subseqüentes alterações decorrem de um amplo processo de debate, que envolve os diversos atores que compõem a comunidade política europeia – designadamente através de Conferências Intergovernamentais que contam com a participação dos Estados-membros e instituições –, a que se segue a aprovação do texto pelo Conselho Europeu, a adoção pelo Parlamento Europeu e um período de ratificação, através de diferentes procedimentos político-jurídicos, pelas várias comunidades nacionais. Trata-se, portanto, de um processo inclusivo e abrangente em que se encontram representados os diversos elementos da comunidade política e do qual resulta, entende-se, a consensualização de um denominador comum, designadamente em matéria de política externa. Assim, a análise inicia-se com a concretização do Tratado de Maastricht e a interpretação do então designado sistema de três pilares, um modelo de organização das políticas desenvolvidas pela UE através do pilar Comunitário (primeiro pilar); Política Externa e de Segurança Comum (segundo pilar); e Justiça e Assuntos Internos (terceiro pilar). Considera-se que a identidade internacional da UE resulta da conjugação das regras, normas, princípios e interesses partilhados e expressos nos três pilares das políticas europeias, pelo que se justifica uma análise inclusiva da linguagem expressa no Tratado, bem como de documentos que lhe estejam relacionados. Procedimento semelhante será adotado face às alterações introduzidas em Amesterdão (1997) e Nice (2002). Finalmente, serão analisadas as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, pese embora neste caso – e por razões de distanciamento analítico – a interpretação se cinja à letra do Tratado e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Serão ainda consagradas as perceções

internas – através da análise dos resultados dos estudos produzidos pelo Eurobarómetro – embora condicionadas face aos recursos disponíveis e amostras consideradas. Esta análise pretende aferir i) quais os elementos que constituem a identidade internacional da União Europeia, ii) qual a evolução na construção de um ‘denominador comum’ partilhado pela comunidade política e expresso nos Tratados e iii) como é que este se reflete nos instrumentos de política disponíveis no quadro do sistema político da UE.

Finalmente, um terceiro capítulo será dedicado à interpretação da identidade internacional da União Europeia, de carácter geral, sustentada na análise da interligação entre as três dimensões fundamentais que compõem o modelo proposto na presente investigação: a dimensão normativa (princípios e valores partilhados); a dimensão nacional (contributos para construção do denominador comum); e a dimensão institucional (dinâmicas do sistema político da UE). Pretende-se que este capítulo constitua uma síntese face aos objetivos propostos no planeamento da investigação, designadamente através validação de três das hipótese de trabalho consagradas: A identidade política internacional da UE sustenta-se num conjunto de princípios e valores, que formam o quadro normativo afirmado nos documentos fundadores, na narrativa da comunidade política que compõe a União e nos contributos próprios dos Estados-membros (H1), refletindo-se na formulação da narrativa comum e consequente definição e execução das políticas e ações externas da UE (H2) e contribuindo, assim, para um aprofundamento da base normativa partilhada (H3).

No que concerne aos instrumentos metodológicos utilizados nesta secção, e conforme referido na ‘Introdução’ da presente tese, será privilegiada a análise de discurso aplicada à política externa – com base no modelo multinível formulado por Waeber (2002) –, com particular destaque para o nível 1 (União Europeia e o Sistema Internacional) e 2 (A Política Externa da União Europeia). A operacionalização deste modelo será realizada através de uma análise diacrónica da constelação de conceitos presentes no primeiro nível – Tratado da UE – e, em complementaridade e quando aplicável, de documentos estruturantes formulados no quadro da política externa comum (nível 2).



## **1. A construção do denominador comum**

A ideia de uma unidade política da Europa não é recente. Desde o grande projeto do Duque de Sully, no séc. XVI, aos ‘Estados Unidos da Europa’ – inicialmente formulados por Vitor Hugo no discurso inaugural do Congresso Internacional da Paz de Paris (em Agosto 1849) e mais tarde recuperados na intervenção de Winston Churchill na Universidade de Zurique, em 1946 – muitas foram as propostas e tentativas de promover uma união política do continente europeu (cf., por exemplo, Pagden, 2002). Porém, a sua concretização surge apenas após o final da II Guerra Mundial (1945) e perante a devastação, social e económica, vivida na Europa.

É argumento desta tese que os princípios e valores em que se funda o projeto de integração europeia – o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, estado de direito, direitos do Homem e das minorias<sup>85</sup> – decorrem, em grande medida, das experiências históricas das sociedades europeias, manifestadas, desde logo, no final da II Guerra Mundial. Neste sentido, considera-se que só é possível compreender os fundamentos de um ‘denominador comum’ ao projeto europeu, e designadamente aquele que viria a ser expresso pela União Europeia na esfera internacional, se enquadrados por uma breve caracterização do contexto europeu no pós-II Guerra Mundial e das condicionantes do sistema internacional que enquadram a génese do processo de integração europeia.

Assim, entende-se que a definição do conjunto de princípios e valores partilhados pela comunidade política europeia, acima referidos, decorre do contributo de três elementos contextuais fundamentais. Em primeiro lugar, ao nível interno no continente europeu, em resultado de um confronto de correntes ideológicas, que numa fase mais recente da história contemporânea marcaria as primeiras décadas do século XX com a eclosão de conflitos sangrentos decorrentes da oposição aos nacionalismos, ao nazismo e aos fascismos. Destes conflitos decorre um segundo elemento central: a situação sócio-económica vivida na Europa no pós II-Guerra Mundial, que exigia um esforço de recuperação sem precedentes. Este teria de ser desenvolvido a par da adaptação às novas características do sistema económico internacional, determinadas

---

<sup>85</sup> Conforme viriam a ser consagrados no art. 2º do Tratado da União Europeia (2010). Considera-se que estes constituem ‘constelação de conceitos’ de primeiro nível, à luz do modelo de análise de discurso formulado por Waeber (2002).

por uma crescente interdependência e pela afirmação da economia norte-americana. Finalmente, um terceiro elemento de análise contextual situa-se ao nível externo, no sistema internacional, marcado pela afirmação da influência norte-americana na Europa ocidental e pelos desenvolvimentos da Guerra-Fria, que se prolongaria até à última década do séc. XX.

Procurando analisar cada um destes três elementos contextuais, importa começar por salientar a importância do que se entende ser a herança histórica dos diversos confrontos ideológicos que marcaram a história das sociedades europeias. Conforme salientam vários autores (cf., por exemplo, Gilbert, 2012; Judt, 2005; Tassin, 1992), no final da II Guerra Mundial os povos europeus encontravam-se divididos por um confronto ideológico, marcado pela oposição ao nazismo e aos fascismos, bem como por ressentimentos nacionalistas. Porém, é possível argumentar que estes confrontos expressam apenas uma das fases mais recentes de antagonismos ideológicos que marcam a história política das sociedades europeias<sup>86</sup>. Na génese destes conflitos, que não cabe debater no contexto desta investigação, está o conceito de indivíduo enquanto ser intrinsecamente livre, detentor de direitos, igual perante a Lei e pilar fundamental do poder soberano, que sustenta a concetualização das democracias contemporâneas. Remete, assim, para a herança política dos princípios orientadores da Revolução Francesa (1789) e para a afirmação de uma matriz política liberal, assente nos valores da liberdade política, democracia e garantia constitucional de direitos, a que acresce a convicção de que o potencial de utilização da razão humana potencia a busca pelo progresso e bem-estar que, no limite, levaria à eliminação da guerra (Gardner, 1990 : 23-39; Hoffman, 1995 : 159-177; Zacher e Matthew, 1995 : 107-150; Burchill, 2005 : 55-58). Entende-se, assim, que a história política das sociedades europeias – marcada por inúmeros conflitos violentos e experiência despóticas de exercício do poder – resulta na defesa de um conjunto de princípios e valores fundamentais, orientadores da organização das comunidades políticas, designadamente a defesa da democracia e primado da Lei, da pluralidade e envolvimento dos indivíduos na vida pública, da auto-determinação dos povos e de um conjunto de direitos – políticos, sociais e económicos – em que assenta um modelo liberal de organização das sociedades. Mas, igualmente

---

<sup>86</sup> Estes antagonismos ideológicos assentam, desde logo, na oposição entre as correntes Absolutistas/Conservadoras e Iluministas/Liberais, que conheceram diferentes manifestações e evoluções ao longo da história contemporânea das sociedades europeias.

importante, reflete-se na defesa da paz, da segurança e da estabilidade que permita aos povos garantir o progresso e bem-estar.

Ainda na dimensão ideológica importa salientar, tal como defendem, por exemplo, Guilbert (2012 pos. 626) e Judt (2005 : 7-8), que é dos escombros da II Guerra Mundial que surge o embrião do ‘modelo social europeu’, enquanto orientador da organização das funções do Estado e das suas relações com a sociedade, em resultado de uma combinação entre os princípios da Social Democracia e da Democracia Cristã europeias. Estas duas correntes ideológicas, embora com variantes em cada uma das comunidades políticas nacionais, afirmam-se ao longo da segunda metade do séc. XX na Europa, por oposição às correntes comunistas e mesmo ao modelo liberal norteamericano de organização da sociedade. Entende-se, assim, que a definição das funções políticas e sociais do Estado que caracterizam as comunidades políticas europeias decorrem das condicionantes e necessidades expressas no período pós-II Guerra Mundial, desenvolvendo-se em articulação com a liberalização das economias – conforme promovida no seio do bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos da América – e refletindo-se na construção institucional do projeto europeu. Concordando com Judt (2005 : 8), considera-se que, pelo seu carácter distintivo, o ‘modelo social europeu’ transforma a Europa de uma ‘expressão geográfica’ para um ‘modelo político’ e pólo de atração para indivíduos e estados, no que se veio a desenvolver como um processo lento, cumulativo e – possivelmente – não antecipado pelos fundadores da integração europeia. Trata-se, entende-se, de uma marca distintiva e partilhada pelas sociedades europeias, que se reflete na construção do que viria a tornar-se a UE e, como tal, não pode deixar de ser considerada na análise da construção e expressão da sua identidade internacional.

Um segundo elemento contextual que importa destacar na compreensão das origens do processo de integração europeia é a situação sócio-económica vivida na Europa no pós II-Guerra Mundial. Em 1945 o continente europeu encontrava-se devastado pelas consequências da guerra. Tal como salienta Judt (2005 : 7-36), boa parte da Europa continental tinha sido humilhada pela derrota ou ocupação, as elites sociais e económicas haviam sido liquidadas, as populações viviam situações de enorme carência e as infra-estruturas – de produção, transporte e comunicações – estavam, na sua maioria, destruídas. Após mais de uma década de guerra e depressão económica – que remonta ao período pré-conflito e, em particular, à crise de 1929 – os povos da

Europa desejavam, acima de tudo, bem-estar, emprego e habitação, pelo que a questão essencial seria a definição do modelo político, social e económico mais adequado para o proporcionar (Gilbert, 2012 : pos. 792). De acordo com Guilbert (2012 : pos. 756-765), cedo se tornou claro que a reconstrução do continente europeu necessitaria da criação de um mercado comum, que garantisse a existência de economias de escala e afirmasse uma rejeição ao nacionalismo económico que imperou na década de 1930. Por outro lado, o mesmo autor destaca que o dinamismo do mercado interno norte-americano demonstrava o sucesso do modelo aí desenvolvido, o que levaria a uma defesa da promoção da integração económica e política na Europa Ocidental, assumindo uma abordagem pós-nacional. É neste sentido que se entende a definição do Plano de Recuperação Europeia, comumente designado por ‘Plano Marshall’. Tal como apresentado pelo Secretário de Estado norte-americano, George Marshall, tratava-se de uma estratégia de apoio à reconstrução económica dos estados europeus com o objetivo de promover uma “revitalização de uma economia global funcional que permita o surgimento de condições políticas e sociais nas quais as instituições livres possam existir” (cf. *The Marshall Plan Speech*, Harvard, 5 de Junho de 1947). Para tal, os EUA defendiam a promoção de uma associação de estados europeus – que incluiria, entre outros, o Reino Unido, a França e a Alemanha Ocidental – composta por democracias liberais e assentes no capitalismo de mercado, o que se viria a refletir-se na criação, em Abril de 1948, da Organização Europeia para a Cooperação Económica (OECE). Esta organização, de natureza intergovernamental, tinha por objetivo planear a execução da ajuda financeira definida no ‘Plano Marshall’, bem como servir de fórum de negociação intra-europeu orientado para a liberalização do comércio (Gilbert, 2012 : pos. 871). Para Dinan (2005 : 18-20), embora o Plano Marshall tenha constituído o principal instrumento norte-americano de promoção da integração europeia, ele falhou em derrubar as barreiras nacionais, já que os estados recetores – com particular destaque para a França – não demonstraram vontade em agir de forma conjunta e renunciar a parte da sua soberania. Tal resulta, considera-se, da manutenção de profundas perceções de desconfiança face ao ‘outro’ – aqui entendido como os diferentes Estados nacionais do continente europeu, de que as comunidades francesa e alemã constituem exemplo significativo. Tal como salienta Dinan (2005 : 20) “a humilhação e o horror da II Guerra Mundial – derrota e ocupação, deportação e escravatura, pilhagens e destruição – não serão esquecidas rapidamente”. Assim, a forma encontrada para promover um processo de integração europeia, enquadrado pelas condicionantes acima descritas, foi a do

desenvolvimento de mecanismos de reconciliação e interdependência, primariamente orientados para a resposta aos problemas mais prementes com que se confrontavam as sociedades europeias, designadamente a reconstrução das suas economias. Para tal, os governos europeus teriam de abdicar de interesses e estratégias de curto-prazo, de matriz nacionalista. Nas palavras de Guilbert (2012 : pos. 741) “para líderes como Adenauer, De Gasperi ou Schuman não existia alternativa à substituição das rivalidades nacionais caso a Europa quisesse voltar a uma vida civilizada”.

Finalmente, um terceiro elemento de natureza contextual decorre das alterações geopolíticas que surgiram com o final da II Guerra Mundial, com impacto ao nível europeu e no sistema internacional, entre as quais se destacam: a diminuição do poder e influência dos Estados europeus na política mundial; o surgimento do conflito entre os blocos ocidental e soviético, na designada Guerra-Fria; e a questão alemã.

Os acontecimentos que marcaram a primeira metade do século XX revelaram duas realidades fundamentais à dimensão internacional dos Estados europeus: em primeiro lugar, a inexistência de um equilíbrio de poderes na Europa que garantisse a paz no continente (Mockli, 2008 : 13); e, em segundo lugar, a erosão dos impérios colóniais europeus que condicionaria, de forma significativa, a sua projeção internacional (Judt, 2005 : 7). No que concerne ao equilíbrio de poderes no continente europeu, do qual a França e a Alemanha são vetores fundamentais, a sua insuficiência ficaria bem patente com a eclosão de três guerras sangrentas em menos de um século: a guerra franco-prussiana (1870-1871); a I Guerra Mundial (1914-1918) e a II Guerra Mundial (1939-1945). Os estados europeus demonstravam, assim, a sua incapacidade em garantir o progresso, paz, estabilidade e segurança dos seus povos, a que acrescem as divisões profundas provocadas nas diferentes comunidades nacionais. Já no que diz respeito aos antigos impérios marítimos da Europa – Reino Unido, França, Países Baixos, Bélgica e Portugal –, ao longo do séc. XX foram sendo despojados dos seus territórios ultramarinos, o que os levou a recentrarem-se no núcleo geográfico europeu (Judt, 2005 : 7) e a reduzir, de forma significativa, a sua influência global.

No contexto da presente investigação, estas duas questões assumem particular relevância. Desde logo, pela pertinência das dinâmicas de conflitualidade enquanto elemento fundador do projeto de construção europeia. São inúmeras as referências na narrativa europeia – desde a Declaração Schuman ao preâmbulo do Tratado da UE assinado em Lisboa – à necessidade de garantir a paz e estabilidade na Europa e às

vantagens da integração regional enquanto elemento pacificador das divisões no continente europeu. Como sintetizaria o presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, no discurso sobre o Estado da União proferido a 11 de Setembro de 2013: “Alguém se lembra ainda do quanto a Europa sofreu com as suas guerras durante o último século e de como a integração europeia constituiu a resposta válida?” (Barroso, 2013).

Já no que diz respeito às heranças dos impérios coloniais europeus, é argumento desta investigação que elas constituem um elemento central da identidade internacional da UE em duas dimensões essenciais: em primeiro lugar, pelo estabelecimento e manutenção de relações privilegiadas com os antigos territórios ultramarinos, conforme viria a ser consagrado nos diversos Tratados em que se funda a construção europeia; em segundo lugar, porque se considera que as ambições de uma projeção internacional do projeto europeu, e da sua identidade internacional, decorrem das experiências históricas dos impérios coloniais e das respetivas práticas de dimensão política global. Dito de outra forma, considera-se que pese embora a erosão dos impérios coloniais europeus, estes não perderam a ambição de projetar o seu poder – político e económico – na esfera internacional, à semelhança do que fizeram ao longo de séculos junto das respetivas áreas de influência, percecionando o projeto de integração europeia como um instrumento útil à prossecução destas ambições.

Uma segunda alteração estruturante do sistema internacional do pós-II Guerra Mundial é o surgimento do conflito entre os blocos ocidental, liderado pelos Estados Unidos da América, e o bloco soviético, liderado pela URSS, na designada Guerra-Fria. Tal como defende Ludlow (2007 : 1), não só é impossível dissociar o processo de integração europeia do contexto da Guerra Fria, como esta teve um impacto, ao mesmo tempo, unificador e divisivo no continente europeu. Para este autor, o conflito entre os dois blocos sublinhou, por um lado, a clara distinção entre os mundos comunista e capitalista e, por outro, uma distinção mais ténue – embora entendida como relevante – entre aqueles que se associaram a cada um dos blocos e os que procuraram permanecer neutros no contexto do conflito. Acresce que, para Ludlow (2007 : 1), o quadro de relações políticas promovido pela Guerra Fria reforçou o estabelecimento de laços estáveis entre os membros de cada Aliança o que, no caso ocidental, se refletiu numa relação sólida e duradoura com os Estados Unidos da América, que permaneceria após o fim do conflito entre as super-potências no início da década de 1990. Recorde-se que o

primeiro instrumento de promoção do bloco ocidental, e exercício da influência económica norte-americana no continente europeu, foi precisamente a criação do já referido ‘Plano Marshall’ que visava não só a recuperação económica e promoção da integração europeia, como a inclusão dos estados beneficiários do Plano na esfera de influência norte-americana, no quadro da Guerra-Fria. Para além da dimensão económica, o conflito teria consequências particularmente relevantes ao nível militar e de segurança, conforme demonstrado com a criação da Aliança Atlântica, através da assinatura do Tratado do Atlântico Norte a 4 de Abril de 1949. Importa salientar, tal como Judt (2005 : 8) refere, que este contexto determinará a complexa relação que os países europeus vão desenvolver com os Estados Unidos da América ao longo da segunda metade do século XX. Trata-se, na verdade, de uma relação que se entende por ambivalente já que, por um lado, o ambiente que imperava no final da II Guerra Mundial levava os governos europeus a reconhecer a inevitabilidade de um envolvimento económico e político norte-americano na Europa – face à ameaça comunista e à potencial influência sino-soviética junto de importantes sectores das sociedades europeias<sup>87</sup> – e, por outro, esta necessidade não deixava provocar um nível de ressentimento – embora variável consoante a comunidade política – já que evidenciava o processo de declínio dos poderes europeus (Judt, 2005 : 8).

Por fim, uma última alteração geopolítica absolutamente central – e entendida como determinante no contexto da construção europeia – é a questão alemã, que resulta de uma nação dividida entre os dois blocos<sup>88</sup> e cuja história recente de expansionismo ocupação promovida pelo regime nazi influenciava, de forma significativa, a estratégia dos países europeus. Tal como salienta Gilbert (2012 : pos. 765), a abordagem à questão alemã constituiu, desde início, um dos principais elementos de tensão entre os EUA e a URSS, bem como um tema particularmente sensível à França. Desde logo, porque a reintegração da Alemanha Ocidental no bloco liderado pelos Estados Unidos fazia surgir o debate sobre quem deveria assumir o papel de motor económico da Europa ocidental. Para a França, cuja principal preocupação era manter a segurança do seu território contra qualquer ressurgimento militar germânico, era igualmente essencial opor-se à re-industrialização da Alemanha e, assim, deslocar o centro de gravidade

---

<sup>87</sup> Recorde-se que os partidos comunistas gozavam de grande popularidade na Europa ocidental no pós-guerra, em particular em França e Itália (cf. Dinan, 2005 : 17).

<sup>88</sup> Com o final da II Guerra Mundial, a Alemanha ficou dividida entre a República Federal da Alemanha (RFA), que ficaria sob a esfera de influência do bloco ocidental, e a República Democrática da Alemanha (RDA), na esfera de influência da URSS.

industrial da Europa para a França (Smith, 2002 : 37). O objetivo, conforme consensualizada na Conferência de Potsdam (Julho-Agosto de 1945), era o de desnazificar, desmilitarizar, descentralizar a economia e orientar os alemães para a democracia. Gilbert (2012 : pos. 770) defende que só perante a evidência de um apoio norte-americano à reconstrução da Alemanha ocidental – entendido como bastião na luta contra a ameaça soviética – é que a França aceitou apoiar a reabilitação da Alemanha democrática no contexto da integração europeia. O processo de reconciliação franco-alemã afirmava-se, assim, como um elemento central na construção europeia e que viria, aliás, a ser referenciado como um precedente e inspiração para a resolução de outros conflitos na esfera internacional (cf, por exemplo, Diez, Albert e Stetter, 2008 : 4-5; Rumelili, 2007 : 120; Hayward, 2007 : 679).

Em síntese, e tal como formulou Mockli (2008 : 13), a unidade europeia constituía, acima de tudo, uma resposta à auto-destruição da Europa pelas duas guerras mundiais, à perda dos impérios coloniais e ao aparecimento de superpotências extra-europeias – os Estados Unidos da América e a União Soviética – que marcavam o fim de um século de eurocentrismo do sistema internacional. Já para Gilbert (2012 : pos. 554), o processo de construção europeia, sustentado no desenvolvimento de instituições supranacionais, sustentava-se no desejo de ultrapassar as tragédias dos nacionalismos e promover um ambiente de paz, na necessidade dos estados europeus em proporcionar bem-estar económico e segurança às suas comunidades nacionais, bem como nos imperativos decorrentes da adaptação às alterações da economia mundial, da influência das teorias do liberalismo económico nas elites políticas e na convicção de que o estabelecimento de instituições supranacionais poderia maximizar o poder relativo dos Estados que nelas participassem. É este, entende-se, o pano de fundo que contextualiza o processo de integração regional na Europa.



### *As origens da cooperação política*

A construção de um denominador comum à comunidade política europeia, no qual se baseia o processo de integração e a respetiva identidade internacional, inclui duas dimensões fundamentais: económica e política. Embora se considere que ambas estão, estreitamente, relacionadas a verdade é que os desenvolvimentos no processo de construção europeia ditaram diferentes rumos – e ‘velocidades’ – para as referidas dimensões da integração. Salientando, uma vez mais, que a presente investigação não tem a ambição de analisar de forma integrada e abrangente o processo de construção europeia nem a evolução da respetiva política externa, é objetivo deste contributo identificar quais os elementos passíveis de consensualização, bem como os promotores de tensões e divergências, entre os Estados-membros através da compreensão do que se entende serem os principais acontecimentos que marcaram a cooperação política, com impacto na projeção internacional do projeto europeu. A partir desta análise pretende-se interpretar como a comunidade política europeia definiu, de forma sistémica e intersubjetiva, um conjunto de elementos – princípios, valores, normas e interesses – que viriam a constituir a sua identidade internacional.

Tal como anteriormente referido, importa analisar a génese do processo de integração europeia no contexto específico do pós-guerra. Para além dos imperativos de recuperação económica no continente europeu, o contexto internacional determinado pelo eclodir da Guerra-Fria – que colocava o bloco ocidental perante a ameaça do expansionismo soviético<sup>89</sup> – tornou clara aos governos da Europa a necessidade de desenvolver mecanismos de cooperação em matéria de segurança. Com o ‘golpe de Praga’<sup>90</sup>, a 20 de Fevereiro de 1948, aceleraram-se as negociações já existentes entre a França, Reino Unido e os três países do Benelux – Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – com vista ao alargamento das garantias e mecanismos de consulta mútua previstos no Tratado de Dunquerque<sup>91</sup>. Como resultado, a 17 de Março de 1948 foi assinado o “Tratado de Colaboração em Matéria Económica, Social e Cultural e de

---

<sup>89</sup> Percecionada de forma concreta com o bloqueio em Berlim Ocidental (1947) e o golpe de Estado na Checoslováquia (1948).

<sup>90</sup> Que originou a ascensão ao poder do partido comunista na Checoslováquia, beneficiando do apoio soviético.

<sup>91</sup> Tratado de cooperação militar firmado entre o Reino Unido e a França, em Março de 1947, com o objetivo de acautelar uma resposta conjunta a uma potencial re-militarização da Alemanha.

Legítima Defesa Coletiva”, vulgarmente designado por ‘Tratado de Bruxelas’<sup>92</sup>. De acordo com o preâmbulo deste Tratado:

*“To reaffirm their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the other ideals proclaimed in the Charter of the United Nations;*

*To fortify and preserve the principles of democracy, personal freedom and political liberty, the constitutional traditions and the rule of law, which are their common heritage;*

*To strengthen, with these aims in view, the economic, social and cultural ties by which they are already united;*

*To co-operate loyally and to co-ordinate their efforts to create in Western Europe a firm basis for European economic recovery;*

*To afford assistance to each other, in accordance with the Charter of the United Nations, in maintaining international peace and security and in resisting any policy of aggression;*

*To take such steps as may be held to be necessary in the event of a renewal by Germany of a policy of aggression;*

*To associate progressively in the pursuance of these aims other States inspired by the same ideals and animated by the like determination (...) (Cf. Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Belgium, France, Luxembourg and the Netherlands (The Brussels Treaty), Bruxelas, 17 Março 1948 cit in Hill e Smith, 2000 : 3)*

Ficavam, assim, definidos os pressupostos consensualizados para a prossecução de uma cooperação, política e económica, na Europa ocidental: no que diz respeito aos princípios e valores, destaca-se a referência à defesa dos direitos humanos, da dignidade do ser humano e dos valores constantes na Carta das Nações Unidas, bem como dos princípios da democracia, liberdade individual e política e primado da Lei; já em matéria de interesses, considera-se clara a concepção de que a recuperação económica do continente europeu assume prioridade, e cuja prossecução depende da existência de

---

<sup>92</sup> Este tratado viria a ser modificado, em 1954, dando origem à primeira estrutura de segurança da Europa ocidental no pós-II Guerra Mundial: a União da Europa Ocidental (UEO).

condições de estabilidade e segurança. Acresce, de acordo com a interpretação ao preâmbulo do ‘Tratado de Bruxelas’, que a perceção de ameaça aos estados signatários é particularmente sensível no que concerne a um eventual regresso de uma política de agressão alemã, não sendo concretizada, na mesma medida, um referência direta a outras potenciais ameaças externas.

Importa, ainda, destacar que se considera que o ‘Tratado de Bruxelas’ evidencia a estratégia a seguir pelos estados signatários – e aberta à adesão de outros membros, conforme consagrado no preâmbulo, que partilhassem dos pressupostos referidos – face à recuperação e estabilização do continente europeu: em primeiro lugar, coordenar políticas económicas, comerciais e de produção<sup>93</sup>; em segundo lugar, promover o progresso e bem-estar social<sup>94</sup>; em terceiro lugar, fomentar uma melhor compreensão entre as diferentes comunidades nacionais, sustentada na existência de uma civilização comum e laços culturais partilhados<sup>95</sup>; e, finalmente, promover mecanismos de defesa mútua em caso de ataque externo, nos respetivos territórios no continente europeu<sup>96</sup>.

Entende-se, assim, que é num ambiente de promoção de mecanismos de diálogo e cooperação política que se realiza, em Maio de 1948, o Congresso Europeu de Haia, promovido pelo Comité Internacional dos Movimentos para a Unidade Europeia e que

---

<sup>93</sup> Tal como referido no art. 1º “Convinced of the close community of their interests and of the necessity of uniting in order to promote the economic recovery of Europe, the High Contracting Parties will so organise and co-ordinate their economic activities as to produce the best possible results, by the elimination of conflict in their economic policies, the co-ordination of production and the development of commercial exchanges. (...) (Cf. *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Belgium, France, Luxembourg and the Netherlands (The Brussels Treaty)*, Bruxelas, 17 Março 1948 cit in Hill e Smith, 2000 : 4)

<sup>94</sup> Tal como referido no art. 2º “The High Contracting Parties will make every effort in common, both by direct consultation and in specialised agencies, to promote the attainment of a higher standard of living by their peoples and to develop on corresponding lines the social and other related services of their countries. (...) (Cf. *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Belgium, France, Luxembourg and the Netherlands (The Brussels Treaty)*, Bruxelas, 17 Março 1948 cit in Hill e Smith, 2000 : 4)

<sup>95</sup> Tal como referido no art. 3º “The High Contracting Parties will make every effort in common to lead their peoples towards a better understanding of the principles which form the basis of their common civilisation and to promote cultural exchanges by conventions between themselves or by other means. (...)” (Cf. *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Belgium, France, Luxembourg and the Netherlands (The Brussels Treaty)*, Bruxelas, 17 Março 1948 cit in Hill e Smith, 2000 : 4)

<sup>96</sup> Tal como referido no artº. 4º “If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.” (Cf. *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Belgium, France, Luxembourg and the Netherlands (The Brussels Treaty)*, Bruxelas, 17 Março 1948 cit in Hill e Smith, 2000 : 4)

contou com a participação de um conjunto de estados da Europa ocidental. As conclusões do Congresso, que visava debater novas formas de cooperação na Europa, recomendavam a criação de uma assembleia europeia, com o objetivo de preparar a integração económica e política dos países da Europa ocidental (De Schoutheet, 1980 : 49). Em resultado, a 5 de Maio de 1949 em Londres, dez países europeus<sup>97</sup> assinaram o Estatuto que institui o Conselho da Europa, cujo principal objetivo era “to achieve a greater unity between its Members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress” (cf. *The Statute of the Council of Europe*, 5 de Maio de 1949 cit in Hill e Smith, 2000 : 19).

Porém, tal como recorda Smith (2002 : 41), as questões suscitadas pela complexidade das relações franco-germânicas subsistiam. Em resultado dos receios face às consequências de uma reindustrialização alemã, a França procurou formar uma aliança económica com a Itália e os países do Benelux, através da criação de um acordo tarifário. De acordo com o mesmo autor, os planos franceses incluíam também o Reino Unido, contudo esta ter-se-á mostrado indisponível para participar dada a prioridade atribuída às relações com os Estados Unidos da América e a Commonwealth. Face à recusa britânica, e convencido da importância da prossecução do projeto, o então ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, propõe um plano orientado para a criação de um mercado comum assente no controlo supranacional da produção do carvão e do aço francês e alemão – com base na experiência obtida com a Autoridade Internacional do Ruhr<sup>98</sup> – e aberto a qualquer outro Estado da Europa ocidental que pretendesse aderir à iniciativa. A 9 de maio de 1950, o ministro dos Negócios Estrangeiros francês proferia, no Quai D’Orsay, um discurso que ficaria conhecido como a ‘Declaração Schuman’.

---

<sup>97</sup> Bélgica, Dinamarca, França, Reino Unido, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos e Suécia.

<sup>98</sup> A Autoridade Internacional do Ruhr (AIR) foi criada em 1948 para permitir o controlo da produção de carvão e aço naquela região, que havia sido retirada aos alemães após a II Guerra Mundial. Da AIR faziam parte os Estados Unidos da América, França, Reino Unido e países do Benelux. (cf. Dinan, 2005 : 22).

*“World peace cannot be safeguarded without the making of creative efforts proportionate to the dangers which threaten it.*

*The contribution which an organized and living Europe can bring to civilization is indispensable to the maintenance of peaceful relations. In taking upon herself for more than 20 years the role of champion of a united Europe, France has always had as her essential aim the service of peace. A united Europe was not achieved and we had war.*

*Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity. The coming together of the nations of Europe requires the elimination of the age-old opposition of France and Germany. Any action taken must in the first place concern these two countries.*

*With this aim in view, the French Government proposes that action be taken immediately on one limited but decisive point.*

*It proposes that Franco-German production of coal and steel as a whole be placed under a common High Authority, within the framework of an organization open to the participation of the other countries of Europe. The pooling of coal and steel production should immediately provide for the setting up of common foundations for economic development as a first step in the federation of Europe, and will change the destinies of those regions which have long been devoted to the manufacture of munitions of war, of which they have been the most constant victims.*

*The solidarity in production thus established will make it plain that any war between France and Germany becomes not merely unthinkable, but materially impossible. The setting up of this powerful productive unit, open to all countries willing to take part and bound ultimately to provide all the member countries with the basic elements of industrial production on the same terms, will lay a true foundation for their economic unification.*

*This production will be offered to the world as a whole without distinction or exception, with the aim of contributing to raising living standards and to promoting peaceful achievements. With increased resources Europe will be able to pursue the achievement of one of its essential tasks, namely, the development of the African continent. In this way, there will be realised simply and speedily that fusion of interest which is indispensable to the establishment of a common economic system; it may be the leaven from which may grow a wider and deeper community between countries long opposed to one another by sanguinary divisions. (...) (cf. Declaration [on French proposal to place coal and steel under "higher authority"] by French Foreign Minister Robert Schuman. Paris, 9 de Maio de 1950)*

A ‘Declaração Schuman’ pode ser considerada um documento fundador da integração europeia, constituindo-se ainda como um primeiro, e fundamental, passo para a reconciliação franco-alemã. O reconhecimento da sua relevância é assumido através da celebração, por ocasião do dia em que foi proferido, do ‘dia da Europa’<sup>99</sup>. Da análise deste documento resultam três elementos essenciais: em primeiro lugar, a afirmação da necessidade de promoção da paz no continente europeu enquanto elemento fundamental à estabilidade mundial; em segundo lugar, o imperativo de eliminação “da secular oposição entre a França e a Alemanha” enquanto pressuposto essencial para a unidade da Europa; e, finalmente, o reconhecimento de que os objetivos anteriores só poderiam ser alcançados a partir da conciliação de um interesse comum, prosseguido de forma conjunta, sendo este o impulso à inadiável recuperação económica através da produção partilhada do carvão e do aço, dois componentes estruturantes ao consumo e produção industrial (incluindo militar) nas economias europeias.

É nesta decorrência que surge, em 1951, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), tendo como membros fundadores a França, países do Benelux, Itália e República Federal da Alemanha. O Reino Unido – signatário do ‘Tratado de Bruxelas’ e membro do Conselho da Europa – também havia sido convidada a participar nesta iniciativa política, porém rejeitou dela fazer parte. De acordo com Smith (2002 : 42), tal terá resultado do receio de que as movimentações face a uma política de integração regional europeia pudessem prejudicar as relações com os países da Commonwealth – uma clara prioridade para o governo britânico –, bem como pela apreensão face aos

---

<sup>99</sup> Assim consagrado após a aprovação pelo Conselho Europeu realizado em Milão, em 28-29 de junho de 1985. Destaca-se, ainda, o facto desta ser a única data simbólica celebrada no contexto da construção europeia.

elementos de supranacionalidade presentes na constituição da CECA. A mesma opinião é partilhada por Dinan (2005 : 25-26) que salienta que apesar do Reino Unido se ter apresentado como o grande aliado da França no apoio às iniciativas internacionais após o final da II Guerra Mundial, os britânicos preferiam manter-se distantes dos projetos de integração europeia por defenderem uma cultura política que enfatizava a soberania nacional e rejeitava a supranacionalidade. Para além disso, o mesmo autor acrescenta que o Reino Unido se percecionava como um intermediário entre os EUA e a Europa continental, um papel que poderia ser prejudicado com a inclusão direta nas iniciativas de integração.

Posição contrária teve a República Federal da Alemanha, que aceitou participar no projeto por considerar que esta constituía a melhor forma de recuperar o controlo da produção do carvão e do aço e, ao mesmo tempo, regressar à região do Saar – o que viria a acontecer em 1959 (Smith, 2002 : 43). Para além disso, tal como Schuman o chanceler Konrad Adenauer era um defensor da reconciliação franco-alemã e acreditava que a partilha de soberania proposta no quadro da CECA levaria à reabilitação internacional da Alemanha (Dinan, 2005 : 23). Finalmente, este projeto permitia à França participar, de forma institucionalizada, na reindustrialização germânica e supervisionar a integração alemã na Europa ocidental.

O Tratado que instituiu a CECA foi assinado em Paris, a 18 de Abril de 1951, tendo entrado em vigor a 23 de Julho do ano seguinte. Jean Monnet – que havia sido responsável pela definição do plano de reestruturação económica da França no pós-II Guerra Mundial (comumente designado ‘Plano Monnet’) e tinha apoiado Schuman na proposta da CECA – foi nomeado presidente da Alta Autoridade da organização. Paul-Henri Spaak, antigo primeiro-ministro da Bélgica, assumiu a presidência da Assembleia Comum da CECA.

Da análise do Tratado fundador da CECA importa salientar que, apesar do preâmbulo recuperar parte do discurso proferido por Schuman, a 9 de maio de 1950, não foi incluída a referência à “secular oposição entre a França e a Alemanha”, tendo-se optado por uma formulação mais vaga.

*(...) Resolved to substitute for **age-old rivalries** [destacado nosso] the merging of their essential interests; to create, by establishing an economic community, the basis for a broader and deeper community among peoples long divided by bloody conflicts; and to lay the foundations for institutions which will give direction to a destiny henceforward shared (...) (cf. Treaty establishing the European Coal and Steel Community. Paris, 18 Abril de 1951)*

Entende-se que esta opção poderá ter duas interpretações. Por um lado, a impossibilidade pelos governos da França e Alemanha Ocidental em reconhecerem, formalmente no Tratado, a sua particular “oposição secular”, evitando assim lidar com as memórias históricas da guerra, invasão e exploração mútua. Por outro lado, e atendendo a que o texto altera “a eliminação da secular oposição entre a França e a Alemanha” por “resolvidos a substituir as oposições seculares pela fusão dos interesses essenciais”, é possível argumentar que tal pode significar uma consensualização face à prioridade a atribuir à prossecução de interesses comuns – designadamente a partilha da produção e comercialização do carvão e do aço, mas também a paz e estabilidade no continente europeu – em detrimento de rivalidades particulares, perceções de ameaça próprias e da concepção do ‘outro’ como antagónico. Se a primeira opção indicaria uma secundarização das tensões que dividiam as duas comunidades políticas, a segunda escolha, a verificar-se, constituiria um passo significativo no caminho da reconciliação franco-alemã e um contributo fundamental à construção de uma Europa unida.

### *Do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa*

Em paralelo à criação da CECA, que iniciaria o processo de integração regional na Europa ocidental, surgiam outros importantes desenvolvimentos no plano político. Em Junho de 1950, e perante o agravamento do conflito na Coreia, os Estados Unidos da América manifestaram a intenção de acelerar a integração da Alemanha na contribuição para a defesa do bloco ocidental, através da sua participação na Aliança Atlântica. De acordo com Dedman (2010 : 63), o receio norte-americano era o de que a divisão natural promovida pelo rio Elba – em territórios germânicos e checoslovacos – pudesse vir a tornar-se um novo ‘paralelo 38’ ou que, no limite e apesar da presença de forças militares ocidentais, se concretizasse uma invasão soviética à Alemanha



Ocidental. A França, receando o rearmamento do exército germânico no quadro da OTAN, propôs o desenvolvimento desta iniciativa no âmbito da integração regional europeia. De acordo com Fursdon (1980 : 84–85), a estratégia defendida por Monnet era a de integrar a Alemanha na Europa ocidental através de um ‘plano Schuman’ mais alargado, sendo que as decisões deviam ser tomadas no quadro europeu. Segundo Dedman (2010 : 63), esta opção decorria do entendimento francês de que se a Alemanha ocidental recuperasse plena soberania através de uma contribuição para a defesa da Aliança Atlântica – o que significaria a prossecução do processo sob controlo norte-americano – tal poderia implicar um menor empenhamento alemão na implementação do ‘plano Schuman’, que tinha sido acordado de acordo com os termos estabelecidos pelos franceses. Estes entendimentos significariam que, face à pressão norte-americana para o rearmamento alemão no contexto da defesa do bloco ocidental, o projeto de integração europeia passaria a incluir uma dimensão militar.

Importa, ainda, recordar que em Agosto de 1950, aquando de um discurso proferido por ocasião da segunda sessão da Assembleia do Conselho da Europa, o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, tinha recomendado a criação de um exército europeu, que deveria agir em plena cooperação com os Estados Unidos da América e o Canadá. De acordo com Churchill, que contextualizou a sua proposta com o contexto do conflito na Coreia e o perigo decorrente da ameaça expansionista soviética

*“(...) As I have already said, this Assembly has no power to act, nor do we seek to relieve the responsible executive Governments of their duties. We ought, however, to make our united convictions known. We should now send a message of confidence and courage from the House of Europe to the whole world. Not only should we reaffirm, as we have been asked to do, our allegiance to the United Nations, but we should make a gesture of practical and constructive guidance by declaring ourselves in favour of the immediate creation of a European Army under a unified command, and in which we should all bear a worthy and honourable part.*

*(...) I trust that this Motion will, by an open and formal vote, receive the overwhelming, if not unanimous, support of this Assembly. This would be the greatest contribution that is in our power to make to the safety and peace of the world.*

*(...) The Assembly, in order to express its devotion to the maintenance of peace and its resolve to sustain the action of the Security Council of the United Nations in defence of peaceful peoples against aggression, calls for the immediate creation of a unified European Army subject to proper European democratic control and acting in full co-operation with the United Nations and Canada” (cf. Debate on the European Army at the Second session of the European Council’s Assembly, 17 de Agosto de 1950)*

Em resultado da iniciativa do primeiro-ministro britânico, a Assembleia do Conselho da Europa adotou uma recomendação, dirigida ao Conselho de Ministros da Organização, que defendia a criação imediata de um “exército europeu unificado”, nos termos propostos por Churchill (cf. *Doc AS (2) 52 Recommendation 5 relative to the creation of a European army, adopted 11<sup>th</sup> August 1950, on the conclusion of the Debate on the Report and Message from the Committee of Ministers to the Assembly*). Posteriormente, o Conselho de Ministros do Conselho da Europa, através da Resolução 48/50, respondeu ao apelo indicando que as questões de defesa não estavam no âmbito das suas competências. O processo seria, assim, abandonado no quadro do Conselho da Europa.

Porém, a ideia de criação de um exército europeu viria a ser posteriormente desenvolvida pela França, com o objetivo de assegurar o controlo do rearmamento alemão. É neste sentido que o primeiro-ministro francês, René Plevén, propõe à Assembleia Nacional francesa, a 24 de Outubro de 1950, um plano que visava a criação de um exército europeu, para defesa comum, em estreita ligação com uma estrutura política institucionalizada. Este exército teria um controlo supranacional, já que ficaria sob a responsabilidade de um ministro da defesa europeu, sob supervisão de uma Assembleia europeia e teria um orçamento militar comum.

De acordo com o discurso do primeiro-ministro francês perante a Assembleia Nacional e remetendo para os benefícios de uma segurança coletiva, no quadro da Aliança Atlântica, bem como para o facto de a Alemanha Ocidental, por não fazer parte da estrutura da OTAN, dever ser dada a oportunidade de beneficiar de um sistema de segurança no quadro da Europa ocidental

*“ (...) Le gouvernement français pensait que la réalisation du plan charbon-acier permettrait aux esprits de s'habituer à l'idée d'une communauté européenne avant que ne fût abordée la question si délicate d'une défense commune. Les événements mondiaux ne lui laissent pas de répit. Aussi, confiant dans les destinées pacifiques de l'Europe et pénétré de la nécessité de donner à tous les peuples européens le sentiment d'une sécurité collective, le gouvernement français propose de régler cette question par les mêmes méthodes et dans le même esprit.*

*Mais la seule contrainte des événements ne permettra pas de solution constructive. Tout système qui aboutirait dans l'immédiat ou à terme, directement ou non, avec ou sans condition, à la création d'une armée allemande, ferait renaître la méfiance et la suspicion. La formation de divisions allemandes, celle d'un ministère de Défense allemand, conduiraient fatalement tôt ou tard à la reconstitution d'une armée nationale et, par là même, à la résurrection du militarisme allemand. Une telle conséquence, condamnée d'ailleurs à diverses reprises par nos alliés unanimes, constituerait un danger pour l'Allemagne elle-même.*

*(...) le gouvernement français demande que soit donnée au problème de la contribution allemande à la constitution d'une force européenne une solution qui tienne compte des cruelles leçons du passé et de l'évolution que tant d'Européens de tous pays souhaitent voir imprimée à l'Europe. Il propose la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie.*

*Cette suggestion s'inspire directement de la recommandation adoptée le 11 août 1950 par l'Assemblée du Conseil de l'Europe demandant la création immédiate d'une armée européenne unifiée, destinée à coopérer pour la défense de la paix avec les forces américaines et canadiennes.*

*La mise sur pied d'une armée européenne ne saurait résulter du simple accollement d'unités militaires nationales, lequel, en réalité, ne masquerait qu'une coalition du type ancien. A des tâches inéluctablement communes, ne peuvent correspondre que des organismes communs. Une armée de l'Europe unie, formée d'hommes issus de diverses nations européennes, doit réaliser, dans toute la mesure du possible, une fusion complète des éléments humains et matériels qu'elle rassemble sous une autorité européenne unique, politique et militaire.*

*(...) Enfin, la création d'une armée européenne, soit dans la phase initiale, soit dans sa réalisation ultime, ne saurait en aucune manière constituer une cause de retard dans l'exécution des programmes prévus et en cours, au sein de l'organisation atlantique, en vue de la mise sur pied de forces nationales, sous commandement unifié. Bien au contraire, la création projetée de l'armée européenne doit faciliter la mise en oeuvre des programmes atlantiques.*

*(...) Le gouvernement ne se dissimule pas les difficultés techniques et psychologiques qu'il faudra vaincre pour atteindre l'objectif qu'il propose aux nations européennes. Mais tous les obstacles peuvent être surmontés avec de la volonté, de l'imagination et de la foi, en particulier si le peuple américain, comme les peuples d'Europe, soutient ce projet d'une sympathie active.*

*(...) La France avait déjà résolu d'assumer virilement sa part dans l'effort de défense commune au sein de l'association atlantique. Elle prend aujourd'hui l'initiative d'une proposition constructive pour l'édification de l'Europe unie. Celle-ci ne doit pas oublier les leçons de deux guerres mondiales et, au moment où se reconstituent ses forces, elle doit s'organiser pour qu'elles ne servent jamais qu'à la défense de la sécurité internationale et de la paix.”*  
*(cf. Déclaration de René Pleven sur la création d'une armée européenne, Paris, 24 Outubro 1950)*

A intervenção do primeiro-ministro francês, por ocasião da apresentação da proposta de criação de um exército europeu à Assembleia Nacional, inclui um conjunto de elementos que se reputam de particular importância. Em primeiro lugar, admite a sensibilidade do debate sobre questões de defesa, em particular quando tal inclui uma dimensão de partilha de soberania – numa área tida como particularmente sensível para a sobrevivência territorial e política dos Estados – e a sua subordinação a mecanismos de supranacionalidade. Isto porque a proposta consagrava a aplicação de um modelo semelhante ao da CECA à cooperação em matéria de defesa. Esta questão é particularmente relevante não só no contexto político interno francês, como de outros potenciais parceiros na iniciativa, como o Reino Unido. Em segundo lugar, parece deixar bastante claro o peso das memórias históricas, que se assumem como determinantes na concepção do ‘outro’ e na ameaça tida como dele decorrente. A utilização de expressões como “desconfiança”, “suspeição”, perigos do “ressurgimento do militarismo alemão” ou “lições cruéis do passado” demonstram que o caminho da

‘reconciliação franco-alemã’ – para não dizer mesmo europeia, num sentido mais alargado – estava ainda por percorrer. A importância destas memórias históricas é, aliás, admitida através da referência a “dificuldades técnicas e psicológicas” que o projeto iria suscitar. Finalmente, o primeiro-ministro francês deixa clara a sua interpretação que a iniciativa de criação de um exército europeu não poderia condicionar os desenvolvimentos definidos no quadro da Aliança Atlântica, devendo pelo contrário favorecê-los, sendo assumida como fundamenta a “simpatia do povo americano” ao projeto. É possível argumentar que esta interpretação visava, por um lado, deixar claro aos parceiros europeus – e em particular à Reino Unido – que a França continua a apostar na dimensão de segurança coletiva no quadro do bloco ocidental, através da OTAN, e que o apoio dos EUA era tido como central, atendendo ao contexto da Guerra Fria.

Na sequência da proposta francesa surgiram as negociações que deram origem ao Tratado que instituiria a Comunidade Europeia de Defesa (CED), assinado a 26 de maio de 1952, pelos membros que compunham a CECA. O Reino Unido, Dinamarca e Noruega assistiriam às reuniões preparatórias, porém com estatuto de observadores (Fursdon, 1980 : 87).

De acordo com o preâmbulo do Tratado

*“Resolved to contribute to the maintenance of peace, particularly by ensuring the defense of Western Europe against any aggression, in cooperation with the free nations, in the spirit of the United Nations Charter, and in close liaison with organizations having the same purpose;*

*Considering that as complete an integration as possible, compatible with military requirements, of the human and material elements gathered in their Defense Forces within a supranational European organization is the most appropriate means of reaching this goal with all the necessary rapidity and effectiveness;*

*Certain that such integration will result in the most rational and economic utilization of the resources of their countries, as a result, particularly, of the establishment of a common budget and of common armament programs;*

*Determined to ensure in this way the development of their military power without prejudicing social progress;*

*Desirous to safeguard the spiritual and moral values which are the common heritage of their peoples, and convinced that within a common army constituted without discrimination among the participating States national patriotisms, far from being weakened, can only become consolidated and reconciled in a broader framework;*

*Conscious that they are thus taking a new and essential step on the road to the formation of a united Europe;*

*Have decided to create a European Defense Community (...) (cf. European Defense Community Treaty. Paris, 27 Maio 1952)*

Tal como expresso em documentos anteriores, a manutenção da paz e a afirmação do espírito da Carta das Nações Unidas assumem prioridade na hierarquia de princípios e valores apresentados no preâmbulo deste Tratado, que não deixa de salientar a não-discriminação entre os Estados participantes, no que se interpreta ser uma clara referência às aspirações da República Federal da Alemanha em ser perçecionado como um *primus inter pares* pelos restantes estados da Europa ocidental.

Salientando tratar-se de uma iniciativa exclusivamente defensiva (art.2º) e em cooperação estreita com a OTAN (art. 5º), o Tratado previa a criação de uma estrutura institucional (art. 8º) assente: num Conselho de Ministros; numa Assembleia Comum, partilhada num período transitório com a CECA (art. 33); num Comissariado e num Tribunal de Justiça. O tratado previa ainda que, a par das forças comuns, os Estados-membros manteriam forças nacionais para utilização em territórios não-europeus e em missões internacionais (art. 10º). Na prática, tratava-se de criação de uma estrutura institucional homóloga à CECA para matérias de defesa comum, aplicando mecanismos de integração regional e supranacionalidade a uma das áreas mais sensíveis e simbólicas da política dos Estados nacionais.

Pese embora a assinatura do Tratado pelos representantes de cada um dos Estados-membros, era necessária a ratificação pelos respetivos parlamentos nacionais para que o documento entrasse em vigor. A França tornou-se, então, palco de um importante debate entre os defensores e adversários do ‘exército europeu’, com os partidários da corrente política liderada por Charles De Gaulle – na oposição ao então governo socialista de Pleven – a hostilizarem a partilha de soberania numa área tão

relevante como a defesa e o partido comunista a rejeitar, peremptoriamente, o rearmamento germânico (Dinan, 2005 : 28). Como resultado da disputa parlamentar, em Agosto de 1954 a Assembleia Nacional francesa rejeitou o Tratado que instituía a CED.

Para além das dinâmicas política internas, já referidas, parte da explicação do chumbo francês pode decorrer de uma interpretação nacional das alterações no sistema internacional. Com a estabilização do conflito na Coreia e a morte de Estaline, parte das ameaças anteriormente percecionadas estariam mitigadas no seio da comunidade política. Por outro lado, a não participação do Reino Unido – que apesar do discurso de Churchill na Assembleia do Conselho da Europa preferia a solução do rearmamento germânico no quadro da Aliança Atlântica – poderia originar uma ascensão do poder alemão, amplamente receada pela França. E, finalmente, porque no início da década de 1950 a França estava crescentemente preocupada com o conflito colonial na Indochina, o que faria acentuar a necessidade de afirmação de forças militares nacionais (Dedman, 2010 : 67) em detrimento de uma prioridade à construção de uma dimensão militar no processo de integração europeia.

Porém, a ideia de criação de uma estrutura de defesa na Europa ocidental não terminaria por aqui. Por iniciativa britânica, surgiu a proposta de criação da União da Europa Ocidental (UEO), através da alteração ao ‘Tratado de Bruxelas’ – assinado pela França, Reino Unido e os três países do Benelux em Março de 1948 – por intermédio da assinatura dos Protocolos de Paris, em 1954, que incluíam a admissão dos restantes membros da CECA, a Itália e República Federal da Alemanha – entretanto reconhecida como estado soberano e admitida na Aliança Atlântica. Do Tratado original foram removidas as referências à potencial política de agressão germânica – entendida à data da assinatura inicial como a principal ameaça à segurança dos Estados signatários –, bem como incluídas provisões relativas à articulação com a Aliança Atlântica, ficando esta última responsável pela definição da adequada estrutura militar, de informações e assessoria em matérias de defesa coletiva (cf. *Paris Agreements*, 1954).

Ficavam, assim, definidos os princípios orientadores da segurança coletiva da Europa ocidental até ao final da Guerra Fria. A OTAN assumia-se como a organização de defesa coletiva na Europa, liderada pelos Estados Unidos da América. Os estados europeus abdicavam de dispor de uma estrutura de defesa comum no âmbito do projeto de integração europeia, que manteria os seus objetivos de desenvolvimento centrados na recuperação económica e promoção do bem-estar social. A Alemanha Ocidental

passava a ser reconhecida como um estado de soberania plena, membro da CECA e da OTAN e com capacidades de re-industrialização e re-armamento enquadradas no contexto da integração europeia, no caso da primeira, e do bloco ocidental, na segunda. A França garantia capacidade de monitorização na re-industrialização alemã, assumia-se como um elemento central no processo de integração europeia, mas manteria a prioridade na afirmação de interesses nacionais próprios, cuja prossecução estaria condicionada por perceções de desconfiança e suspeição face a alguns dos seus parceiros europeus, como a RFA e o Reino Unido. Finalmente, os britânicos afirmavam a sua posição primariamente atlântica, em detrimento da continental, atribuindo particular prioridade as relações com a Commonwealth e à aliança com os EUA, ao mesmo tempo que não deixavam de demonstrar interesse pelos desenvolvimentos no processo de construção de uma Europa unida.

O fracasso da Comunidade Europeia de Defesa ditou o desenvolvimento da Europa a ‘duas velocidades’: a Europa política, mais lenta; e a Europa económica, mais pujante. Porém, no que concerne às consequências para a construção de uma identidade política internacional do que viria a constituir-se como a União Europeia, importa salientar alguns elementos que se consideram essenciais. Em primeiro lugar, o facto de na génese do processo de integração europeia estar a instabilidade provocada pelos conflitos no continente europeu, bem como as tensões decorrentes das perceções de desconfiança, suspeição e ameaça face ao ‘outro’. Considera-se que a análise acima realizada contribui para o argumento de que foi num momento de particular tensão – após o final da II Guerra Mundial – que se inicia o processo de construção europeia e a definição dos elementos constituintes do que viria a tornar-se a sua identidade internacional coletiva, conforme expresso nos preâmbulos dos diversos Tratados referidos. Acresce, que o elemento da ‘reconciliação europeia’ – que se entende estar na génese do processo de integração regional e que cuja experiência se refletirá na projeção internacional da União – também decorre da instabilidade e tensão resultante da oposição entre as diferentes comunidades nacionais, com particular destaque para a francesa e alemã.

Finalmente, a relação – que se entende como ambivalente – estabelecida com os Estados Unidos, e contextualizada pelo ambiente da Guerra Fria, gera também uma instabilidade e tensão entre os Estados-membros do projeto europeu – em particular se considerarmos os processos de alargamento subsequentes – designadamente entre



aqueles que defendiam uma maior prioridade à dimensão da integração regional, em matérias políticas e económicas, e aqueles que definiam como prioridade a dimensão atlântica, e matérias de segurança coletiva.

Assim, considera-se que da exposição elaborada resultam três conclusões fundamentais: os princípios e valores centrais à identidade internacional da União Europeia são definidos, no seu essencial, no final da II Guerra Mundial, conforme expresso no preâmbulo do Tratado de Bruxelas assinado em 1948; os interesses comuns começam a ser consensualizados a partir do imperativo de recuperação económica na Europa, cuja prossecução – assente numa definição embrionária do ‘modelo social europeu’ tendente ao progresso e bem estar das sociedades – promoveria a paz e estabilidade no continente europeu; e as tensões entre os estados da Europa ocidental, decorrentes das suas experiências históricas – desde a dimensão colonial às memórias da guerra – manter-se-iam como estruturantes nas opções próprias dos Estados-membros, sendo apenas ultrapassadas através da incontornável manifestação de um interesse comum que só poderia ser prosseguido de forma coletiva.

#### *Da cooperação económica à cooperação política*

Pese embora o fracasso na criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), enquanto estrutura institucional supranacional no quadro do processo de integração europeia, a construção de uma ‘Europa unida’ prosseguiu através de um reforço da integração económica. Conforme havida sido referido pelo primeiro-ministro francês no discurso de apresentação da CED à Assembleia Nacional, existia a ambição de aplicação dos princípios de cooperação em que assentava a CECA a outras áreas políticas, da qual a defesa era apenas um exemplo, bem como o seu alargamento à participação de novos membros.

*“(…) La création de l’Europe résultera dans la pensée du gouvernement français, d’une part, de l’adhésion ou de l’association de nouveaux États à ces institutions, d’autre part, de la création progressive et rapide d’institutions analogues dans des secteurs de plus en plus nombreux de l’activité européenne, par exemple les transports, la production agricole, la surveillance des prix, la répartition des matières premières et de l’énergie, la compensation des charges sociales, tous domaines dans lesquels des processus d’unification présenteraient un intérêt économique et social évident. (...)” (cf. Déclaration de René Pleven sur la création d’une armée européenne, Paris, 24 Outubro 1950)*

Neste sentido, em maio de 1955, os estados do Benelux propuseram um aprofundamento da integração económica, assente na estratégia funcionalista defendida por Monnet e Schuman. Uma vez mais, entende-se, tratava-se de dar um impulso à construção europeia – através de um reforço da cooperação e interdependência – após um momento de particular tensão, como o provocado pelo insucesso da CED. De acordo com Dinan (2005 : 31), a proposta ia no sentido de abolir quotas e pautas alfandegárias entre os Estados interessados em participar no projeto, estabelecendo um conjunto de tarifas externas comum, uma política comercial unitária, desenvolver políticas comuns em diversos sectores socioeconómicos e organizar um mercado interno único. De acordo com o mesmo autor, Monnet – responsável pela Alta Autoridade para a CECA – não só achava o plano muito ambicioso – já que defendia uma política de ‘pequenos passos’ – como considerava que o carvão estava a perder importância enquanto elemento estruturante das bases industriais, face ao desenvolvimento da energia atómica. É neste sentido, que Monnet propõe a criação de uma comunidade para a energia atómica, em moldes semelhantes aos que haviam sido definidos para a CECA (Dinan, 2005 : 31).

A par, no contexto internacional, decorria a ocupação soviética da Hungria e eclodia o conflito do Suez, que culminou no fracasso da iniciativa franco-britânica e no afastamento dos poderes europeus do Médio Oriente<sup>100</sup>. Face ao impacto desta última crise nos mercados energéticos, as opiniões públicas europeias pareceriam favoráveis à criação de uma comunidade para a energia atómica – que implicaria um aprofundamento da integração europeia – uma ideia que era também apoiada pelos EUA, em particular atendendo ao ambiente da Guerra Fria (Dinan, 2005 : 32).

---

<sup>100</sup> Cf. Cap. III.1 da presente tese.

No plano económico, e pese embora as renitências francesas ao aprofundamento de uma integração alargada pelo potencial impacto na proteção nacional a vários sectores da economia – como indústria ou agricultura – eram ponderadas as vantagens em avançar com o projeto. Como ponto de partida, os países do Benelux e a RFA defendiam uma liberalização dos mercados e do comércio, a França uma posição protecionista e a Itália dividia-se entre as duas concepções (Gilbert, 2012 : pos. 1610). O Reino Unido ficava de fora, uma vez mais e por opção própria – dados os mecanismos de supranacionalidade inerentes e relações com a Commonwealth –, embora revelasse interesse em participar, nos termos por si definidos, na economia europeia.

Paul-Henri Spaak, ministro dos Negócios Estrangeiros belga, foi então indigitado para produzir um documento sobre como poderia ser desenvolvida a convergência económica, a criação de um mercado comum e a harmonização de políticas sociais. Esta proposta seria produzida através da criação de uma conferência intergovernamental em que participariam todos os Estados-membros, da qual surgiu um relatório, apresentado em Abril de 1956, que concluía existir a necessidade de criar duas comunidades distintas: a Comunidade Europeia de Energia Atómica e a Comunidade Económica Europeia (Smith, 2002 : 46). É nesta sequência que surgem os dois Tratados, assinados em Roma em Março de 1957, e posteriormente ratificados por cada um dos seis Estados-membros da CECA.

No que concerne ao Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atómica (comummente designada por Euratom), o seu preâmbulo estabelece que

*“Recognising that nuclear energy represents an essential resource for the development and invigoration of industry and will permit the advancement of the cause of peace,*

*Convinced that only a joint effort undertaken without delay can offer the prospect of achievements commensurate with the creative capacities of their countries,*

*Resolved to create the conditions necessary for the development of a powerful nuclear industry which will provide extensive energy resources, lead to the modernisation of technical processes and contribute, through its many other applications, to the prosperity of their peoples,*

*Anxious to create the conditions of safety necessary to eliminate hazards to the life and health of the public,*

*Desiring to associate other countries with their work and to cooperate with international organisations concerned with the peaceful development of atomic energy (...) (cf. Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom). Roma, 25 março 1957)*

No art. 1º é estabelecido que “it shall be the task of the Community to contribute to the raising of the standard of living in the Member States and to the development of relations with the other countries by creating the conditions necessary for the speedy establishment and growth of nuclear industries” (cf. *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom)*, Roma, 25 março 1957). Este documento visa, assim, assegurar o desenvolvimento da energia atômica no contexto da integração europeia – através da promoção de investigação, disseminação de informação, estabelecimento de regras de segurança e desenvolvimento de ações conjuntas – visando a promoção desta indústria para fins pacíficos e o seu contributo para o progresso e bem-estar das populações. À semelhança do estabelecido para a CECA, a organização assentava numa estrutura institucional composta por: Assembleia; Conselho; Comissão e Tribunal de Justiça.

Já no que diz respeito ao Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE), o seu preâmbulo estabelece que

*“Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens,*

*Décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe,*

*Assignant pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples,*

*Reconnaissant que l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence,*

*Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées,*

*Désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux,*

*Entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations-Unies,*

*Résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort, (cf. Treaty establishing the European Economic Community. Rome, 25 March 1957)*

Interpreta-se, assim, que é confirmada a ambição e desejo de criar uma ‘Europa unida’ através do progresso económico e social dos seus povos, bem como da eliminação das “barreiras que dividem a Europa”, o que deve ser concretizado através de uma união das economias, criação de um mercado comum, estabilidade e equilíbrio das trocas e lealdade na concorrência, bem como de um desenvolvimento económico e social harmonioso das diferentes comunidades nacionais, sustentado no apoio solidário às regiões menos desenvolvidas. Estes constituem, considera-se, os elementos constitutivos da identidade europeia – porque consensualizados entre os Estados-membros – no que concerne à promoção do desenvolvimento económico social. Estes mesmos princípios são aplicados, argumenta-se, no plano interno ao projeto europeu, bem como face aos Estados a que a ele pretendam aderir – num contexto de processo de alargamento – bem como na relação com países terceiros. Ou seja, são também eles constituintes da identidade internacional da UE.

No que concerne à estrutura institucional, e à semelhança do adotado para a Euratom, esta assenta em: Assembleia, Conselho, Comissão e Tribunal de Justiça; sendo que o Conselho e a Comissão são assistidos por um Conselho Económico e Social. Da articulação dos diferentes componentes do sistema político, destacam-se as competências executivas e legislativas atribuídas ao Conselho e à Comissão, que funcionariam em estreita articulação, sendo que a Assembleia se reuniria numa sessão plenária anual, em que aprovaria o relatório de atividades da Comissão.

No plano externo, o Tratado afirma “a solidariedade que liga a Europa a países ultramarinos” para os quais procuraria assegurar o desenvolvimento e prosperidade de acordo com os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas. Neste sentido, importa salientar a importância da herança histórica da experiência colonial de vários dos Estados participantes, como a França e a Bélgica. Na Parte IV do Tratado é dedicada à “associação de países e territórios ultramarinos”. O seu artigo 131º define que

*“Les États membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non-européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières. Ces pays et territoires, ci-après dénommés «pays et territoires», sont énumérés à la Liste qui fait l'objet de l'Annexe IV du présent Traité.*

*Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.*

*Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent Traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent.”*  
(cf. Treaty establishing the European Economic Community. Rome, 25 March 1957)

Destacando as relações privilegiadas, decorrentes da herança histórica dos Estados-membros, o Tratado não deixa de salientar que os principais objetivos são, por um lado, promover “o desenvolvimento económico e social destes países e territórios” e, por outro, “estabelecer relações económicas estreitas entre estes e a Comunidade no seu conjunto”. Interpreta-se, deste articulado, que estavam assim lançadas as bases da

política de apoio ao desenvolvimento, que viria a ser formulada e consolidada no âmbito da União Europeia.

A Tratado previa, ainda, no art. 228º a possibilidade de conclusão de acordos entre a Comunidade e Estados ou Organizações Internacionais, que seriam negociados pela Comissão e concluídos pelo Conselho, após consulta à Assembleia. Já no que concerne ao alargamento a outros Estados-membros, o Tratado apela à inclusão no projeto de países europeus que nele estejam interessados e que partilhem dos princípios e valores da “paz e liberdade”, sendo de destacar que não existe referência direta à democracia ou primado da Lei. Esta última opção, pode decorrer do facto de se tratar de um documento de natureza eminentemente económica e comercial. Para além destes pressupostos, é definido no art. 237º que qualquer Estado que pretendesse aderir à Comunidade deveria dirigir a sua candidatura ao Conselho, que a teria de aprovar por unanimidade e após ouvida a Comissão. As condições de admissão seriam objeto de acordo entre o país candidato e os Estados-membros da CEE.

Em síntese, considera-se que os Tratados assinados em Roma, que instituem a Euratom e Comunidade Económica Europeia, são orientados, no seu essencial, para a construção de uma unidade económica europeia destinada ao progresso e bem-estar das populações e baseada na criação de um mercado único, apoio à reestruturação e consolidação das economias e abolição de tarifas alfandegárias. É ainda de destacar a tónica colocada no apoio a regiões menos desenvolvidas – suportado pela criação do Fundo Social Europeu (consagrado no Título III, cap. 2) – e à promoção de relações e apoio ao desenvolvimento de países e territórios ultramarinos.

O final da década de 1950 marcava, assim, a concretização do projeto de integração económica europeia, através de uma base funcional, e assente naquele que tinha sido o interesse comum consensualizado: a recuperação económica no continente europeu. Ao nível do sistema internacional, e no contexto da Guerra Fria, os blocos ocidental e de leste encontravam-se separados geográfica e politicamente. Esta divisão, também ideológica e estratégica, refletia-se no plano da defesa coletiva através da concretização de duas alianças: a OTAN e o Pacto de Varsóvia<sup>101</sup>. No plano europeu, e para além dos desenvolvimentos no quadro da Euratom e CEE, regista-se a criação, por

---

<sup>101</sup> Criado em 1955 e cujos Estados-membros eram: Albânia; Bulgária; Checoslováquia; Hungria; Polónia; República Democrática da Alemanha; Roménia e URSS.

iniciativa britânica, da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA)<sup>102</sup>, através da assinatura da Convenção de Estocolmo em 1960. O objetivo britânico era desenvolver uma zona de comércio livre, mas sem os imperativos de supranacionalidade impostos no quadro do projeto de integração europeia. Este projeto parece revelador daquela que se interpreta como a posição britânica face à construção europeia: reconhecimento das vantagens da interdependência e integração económica; rejeição de pressupostos de supranacionalidade; e participação nas iniciativas políticas de acordo com interesses nacionais próprios, pouco permeáveis à consensualização de elementos comuns quando tidos como incontornáveis.

Face às condicionantes do sistema internacional, e porque as dinâmicas económicas não poderiam ser desligadas de um diálogo ao nível político, os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Seis Estados-membros da CEE e Euratom decidiram, em Novembro de 1959, organizar um processo de consultas trimestrais em que se debateriam os prolongamentos políticos das atividades das duas comunidades europeias.

Este foi também o momento escolhido por Charles De Gaulle – que havia assumido a Presidência francesa em 1958 – para dar o seu contributo à construção de uma Europa política. Numa intervenção proferida a 30 de maio de 1960, De Gaulle reconheceu a necessidade de promoção de uma cooperação política na Europa, considerando mesmo a inevitabilidade de criação de uma confederação europeia. O discurso, que apresentava uma perspetiva alargada sobre o entendimento do Presidente francês face ao ambiente internacional da Guerra Fria, terminava com a definição do que entendia ser a melhor estratégia política a adotar pela Europa:

---

<sup>102</sup> Composta por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido.



*“(…) Contribuer à bâtir l'Europe Occidentale, en un groupement politique, économique, culturel, humain, organiser pour le progrès, l'action et la défense, c'est à quoi la France s'applique et continuera de s'appliquer. Déjà, l'Allemagne Fédérale, l'Italie, la Hollande, la Belgique, le Luxembourg collaborent directement avec elle, dans plusieurs domaines. Le Marché Commun des 6 entrera le 31 décembre dans sa réalisation pratique. Sans doute, les participants ne veulent-ils pas que cette institution puisse blesser d'autres pays d'Europe, et l'on doit compter que sera trouvé un accommodement, entre les intérêts. Sans doute aussi faut-il que les Nations qui s'associent restent elles-mêmes, et que la voie suivie soit celle de la coopération organisée des Etats.*

*En attendant, qu'on en vienne peut-être à une imposante confédération. Mais pour ce qui la concerne, la France a reconnu une fois pour toute, la nécessité de cette Europe d'Occident, qui fut jadis le rêve des sages et l'ambition des puissants et qui est, aujourd'hui, la condition indispensable de l'équilibre du monde. Or en définitive, et comme toujours, ce n'est que dans l'équilibre, que le monde trouvera la paix.*

*Dans l'ancien continent, l'organisation d'un groupement, équivalent tout au moins à celui qui existe à l'Est, pourrait être le moyen de faire en sorte que, sans risque pour l'indépendance, et la liberté de chacun, et compte tenu de l'évolution vraisemblable des régimes, s'établisse, puisse s'établir l'entente européenne entre l'Atlantique et l'Oural. L'accession au progrès des masses de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique Latine, en serait certainement hâtée et facilitée. Mais aussi, la cohésion de cette grande et forte communauté européenne engagerait les vastes pays qui, dans d'autres continents, sont en marche vers la puissance, à choisir, eux aussi, la route de la coopération et à ne pas céder aux tentations de la guerre.*

*Oui, la vie internationale, comme la vie tout court, est un combat. Celui que soutient notre pays tend à unir, non à diviser. A ennoblir, non à abaisser, et non point à dominer. En le faisant, il suit sa vocation qui fut toujours humaine et universelle. Le but est grand, la tâche est rude, mais au milieu des alarmes du monde, voyez, Françaises et Français, de quel poids peut peser à nouveau la volonté de la France. (...) (cf. Allocution du 31 mai 1960)*

O modelo proposto por De Gaulle, que ficaria conhecido como ‘Europa das Pátrias’, baseava-se numa cooperação política organizada e regular entre os Estados europeus, sem arriscar a independência e liberdade de cada comunidade política nacional, e alargada a todos aqueles que partilhassem dos mesmos princípios, do “Atlântico aos Urais”. A concretização desta comunidade, refere De Gaulle, teria igualmente um importante impacto internacional, já que facilitaria o “acesso ao progresso das massas da Ásia, da África e América Latina” e lhes promoveria uma capacidade de escolha face “ao caminho da cooperação e não ceder às tentações da guerra”.

Interpreta-se, da abordagem adotada por De Gaulle, que o propósito era o de afirmar o papel e relevância da França – que dispunha de uma posição única no quadro da CEE (Gilbert, 2012 : pos. 1876) – enquanto vetor fundamental na cooperação política no continente europeu, por oposição à Reino Unido – cuja adesão ao projeto de integração viria a vetar – e aos Estados Unidos da América, enquanto líderes incontestáveis do bloco ocidental. Considera-se que deixa também clara a posição francesa face ao potencial impacto internacional de um projeto político europeu.

No plano da integração europeia, esta proposta acabou por resultar no compromisso de realização de reuniões ministeriais trimestrais para consultas políticas, apesar das renitências demonstradas por belgas e holandeses por considerarem que poderiam prejudicar os desenvolvimentos no quadro da CEE (Allen e Wallace, 1982 : 22). Nesta decorrência, realiza-se em Paris, em Fevereiro de 1961, uma reunião de Chefes de Estado ou de Governo das Comunidades Europeias com o objetivo de discutir a cooperação política europeia. A este encontro, segue-se um outro em Bona, em Julho do mesmo ano, em que foi decidida a designação de uma comissão, sob a direção do francês Christian Fouchet, encarregada de preparar um projeto de Tratado relativo à cooperação política europeia. Surge, assim, o primeiro ‘Plano Fouchet’ – sustentado, no essencial, na posição do governo francês sobre a matéria – apresentado ao Conselho em Outubro de 1961, e que visava a criação de uma união de Estados que teria uma política externa e de defesa comum, bem como asseguraria a cooperação em matéria de ciência, cultura e defesa dos Direitos do Homem. De acordo com este projeto de ‘Tratado para o estabelecimento de uma União Política Europeia’

*Convinced that the organization of Europe in a spirit of freedom that respects its diversity will enable their civilization to develop still further, protect their common spiritual heritage from any threats to which it may be exposed and in this way contribute to the maintenance of peaceful relations in the world;*

*Resolved jointly to safeguard the fundamental dignity, freedom and equality of men, regardless of their status, race or creed, and to work for the advent of a better world in which these values would permanently prevail;*

*Affirming their attachment to the principles of democracy, to human rights and to justice in every sphere of social life;*

*Desirous of welcoming to their ranks the other countries of Europe that are prepared to accept the same responsibilities and the same obligations;*

*Resolved to pursue the task of reconciling their essential interests, already the objective, in their respective fields, of the European Coal and Steel Community, the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, in order to lay the foundation for a destiny to be henceforth irrevocably shared;*

*Resolved, to this end, to give statutory form to the union of their peoples (cf. Draft Treaty for the Establishment of a European Political Union (Fouchet Plan I), 2 November 1961, cit in Hill, 2000 : 47)*

Deste preâmbulo, destacam-se as referências à noção de “diversidade” em que assentaria a civilização europeia, marcada por uma “herança espiritual comum” que deveria ser protegida face às ameaças a que estaria exposta e cuja proteção contribuiria para a manutenção de relações pacíficas no mundo. São, ainda, recuperados os valores da liberdade, igualdade e dignidade, bem como os princípios da democracia, direitos humanos e justiça social. O Tratado reafirma a intenção de abrir o projeto a outros estados europeus que “estejam preparados para aceitar as mesmas responsabilidades e as mesmas obrigações” dos estados signatários, cujo objetivo seria a “reconciliação dos seus interesses essenciais”, tal como demonstrado através da criação da CECA, CEE e Euratom.

Importa, ainda, salientar que neste projeto, no articulado relativo às obrigações dos Estados-membros (art. 11º) estava consagrado que “There shall be solidarity, mutual confidence and reciprocal assistance as between Member States. They undertake to abstain from any step or decision that might hinder or delay the achievement of the

aims of the Union. They shall loyally co-operate in any consultations proposed to them and respond to requests for information addressed to them by the Council or, in compliance with the instructions of the Council, by the European Political Commission” (cf. *Draft Treaty for the Establishment of a European Political Union (Fouchet Plan I)*, 2 November 1961, cit in Hill, 2000 : 50)

A primeira versão do ‘Plano Fouchet’ previa a criação de uma “união de Estados” de carácter “indissolúvel” (art. 1º), com personalidade jurídica (art. 3º) e cujos objetivos (art. 2º) seriam: adotar uma política externa comum em questões do interesse dos Estados-membros; assegurar a cooperação em matérias científicas e culturais, o desenvolvimento de uma herança comum e a proteção dos valores em que assenta a “civilização” dos estados europeus; contribuir para a defesa dos direitos humanos, liberdades fundamentais e democracia; fortalecer a cooperação com outras “nações livres”; e garantir a segurança dos Estados-membros contra qualquer agressão, adoptando uma política de defesa comum. Para a prossecução destes objetivos seria criada uma estrutura institucional composta por um Conselho; uma Assembleia; e uma Comissão Política, composta por Altos Funcionários dos ministérios dos Negócios Estrangeiros de cada um dos Estados-membros.

Porém, a proposta apresentada incluía vários pontos de divergência entre os Estados-membros que não haviam sido consensualizados: por um lado, a existência de claros elementos de supranacionalidade na estrutura institucional, designadamente no que concerne às competências da Comissão e Assembleia; por outro, o desenvolvimento de uma política de defesa que, potencialmente, colidiria com a relação entre esta Comunidade e a OTAN, bem como inviabilizaria a participação do Reino Unido – que participava nas negociações – no projeto. Foi, então, iniciado uma segunda ronda de negociações que culminou com a apresentação de nova versão do projeto – o ‘Plano Fouchet II’. Nesta versão foi eliminado o carácter ‘indissolúvel’ do projeto e definidos como objetivos “It shall be the aim of the Union to reconcile, co-ordinate and unify the policy of Member States in spheres of common interest: foreign policy, economics, cultural affairs and defence” – em substituição do anterior art. 2º (cf. *Second Draft of the Treaty for the Establishment of a European Union (Fouchet Plan II)*, 18 January 1962 cit in Hill, 2000 : 53).

Porém, os pontos de tensão permaneciam, designadamente se esta cooperação deveria ser desenvolvida no quadro da Aliança Atlântica ou contribuir para o reforço da OTAN – ou não ser feita qualquer referência à questão como defendia o plano inicial – e se a Assembleia deveria ter um papel deliberativo ou apenas consultivo na definição dos objetivos e estabelecimento de acordos com países e entidades terceiras. Foram apresentadas, pelas delegações dos outros cinco Estados-membros da CEE, propostas de alteração a esta segunda versão do documento (cf. Hill, 2000 : 56-62) – que, entre outras, propunha a alteração para “União Europeia”. Uma vez mais, não foi obtido consenso. Por persistência, maioritariamente, francesa nos pressupostos de natureza supranacional e à manutenção de uma política de defesa comum, sem consagrar a divisão entre os Estados-membros face à relação com a OTAN, o Reino Unido acabou por abandonar as negociações e a Bélgica e Países Baixos vetaram o projeto (De Schoutheet, 1980 : 22).

Face aos documentos até esta data elaborados no contexto do processo de integração europeia, e à posição defendida por cada um dos Estados-membros, considera-se importante salientar três elementos. Em primeiro lugar, que o conjunto de princípios e valores que sustentam a construção europeia cedo são definidos e consensualizados. Nos vários textos são permanentes os conceitos que se entende constituírem a ‘constelação básica’ do discurso europeu: o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, estado de direito, direitos do Homem. São estes, entende-se, os elementos que sustentam a identidade política europeia, designadamente na esfera internacional.

Em segundo lugar, considera-se que estão também identificados aqueles que constituem os principais interesses comuns aos Estados-membros: a recuperação económica da Europa e a defesa coletiva dos Estados. Considera-se, assim, que as tensões não surgem da inexistência de interesses comuns, mas antes da forma de os prosseguir, pelo que a consensualização teria de decorrer, desde logo, a esse nível. Se para a recuperação económica não existiria grande alternativa à integração europeia – como aliás havia sido deixado claro pelos Estados Unidos da América logo após o fim da II Guerra Mundial – para o desenvolvimento de uma defesa coletiva existia uma outra opção: a Aliança Atlântica. No plano económico, e apesar das resistências em aderir ao projeto europeu, designadamente pelos pressupostos de supranacionalidade, o Reino Unido acabaria por solicitar a adesão em Agosto de 1961 por, considera-se,

reconhecer a inevitabilidade da escolha face às vantagens que implicava e ausência de alternativas comparáveis (como a EFTA). Já que no concerne à defesa coletiva, é importante recordar que o contexto da Guerra Fria determinava a existência de um sistema internacional organizado em torno dos blocos ocidental e de leste, pelo que a prossecução deste interesse comum sob ‘a alçada’ norte-americana surgia como inevitável para a maioria dos estados da Europa ocidental. Esta interpretação poderá explicar as tensões existentes face a esta matéria, no contexto do debate sobre a integração europeia.

Finalmente, considera-se que os documentos elaborados durante este período definem, em boa medida, o que viria a ser a estratégia externa do projeto europeu: relações privilegiadas com territórios ultramarinos com os quais os Estados-membros tenham ligações históricas, designadamente de natureza colonial; promoção do desenvolvimento nestes territórios, por forma a que possam estabelecer relações políticas, económicas e comerciais com a Comunidade no seu conjunto; consolidação do projeto de integração europeia através do alargamento a outros estados europeus – uma ambição amplamente repetida – desde que estes partilhem dos princípios e valores inerentes à Comunidade e da sua forma de funcionamento – designadamente os elementos de supranacionalidades –, o que significaria a replicação do modelo desenvolvido ao nível interno nas relações externas.

Fracassadas as ambições do ‘Plano Fouchet’, o processo de integração europeia entraria numa nova fase de instabilidade e tensão, marcada pelos sucessivos fracassos na candidatura britânica às Comunidades – resultado do veto francês em 1963 e 1967 –, bem como por sucessivas crises internas na estrutura institucional europeia, nomeadamente com o que ficou conhecido como ‘a crise da cadeira vazia’<sup>103</sup>. Porém, e apesar das tensões, a cooperação política não foi abandonada.

---

<sup>103</sup> Em 1965, os Estados-membros das comunidades europeias debatiam a alteração dos métodos de votação no seio do Conselho, com o objetivo de substituir o voto por unanimidade pelo de maioria qualificada em questões específicas. Esta alteração implicaria uma diminuição dos poderes dos estados nacionais e, consequentemente, um reforço dos mecanismos de supranacionalidade. Durante o processo de negociação, o governo francês – que já tinha entrado em conflito com a Comissão devido ao financiamento da Política Agrícola Comum (PAC) – decidiu suspender a sua participação nas reuniões do Conselho da CEE, em Junho de 1965, numa questão que só viria a ser resolvida através do ‘compromisso do Luxemburgo’, alcançado em Janeiro de 1966 (Dinan, 2005 : 49-52).

### ***A Cooperação Política Europeia***

O conceito de ‘cooperação política’ é inerente a qualquer processo de integração regional. Desde logo, porque mesmo que assente em instrumentos de natureza estritamente intergovernamental orientados para a cooperação económica, eles são definidos através do diálogo entre interlocutores políticos de diferentes comunidades nacionais, que tomam a decisão política de cooperar entre si para cumprirem os interesses que definem, politicamente.

Porém, a literatura de estudos europeus que aborda a ‘cooperação política europeia’ refere-se, em grande medida, à cooperação que estravasa as áreas socioeconómicas, designadamente a política externa, e que foi desenvolvida a partir da década de 1970 pelos Estados-membros da CEE e Euratom (cf., por exemplo, Allen, Rummel, e Wessels, 1982; De Schoutheet, 1980; Holland, 1991; Ifestos, 1987; Pijpers, Regelsberger, Wessels e Edwards, 1988). Esta designação decorre, aliás, da prática discursiva adotada pelos próprios Estados-membros e instituições europeias, que assim designam o processo de diálogo orientado para a promoção de uma política externa comum (*vide* capítulo anterior).

Neste sentido, o contributo que se segue visa compreender como é que o processo de construção desta ‘cooperação política europeia’ contribui para a construção de uma identidade internacional do projeto europeu. Conforme acima referido, é possível argumentar que os princípios, valores, normas e interesses partilhados pelos Estados-membros e projetados na esfera internacional, no quadro do que viria a constituir-se como União Europeia, não só decorre das respetivas experiências históricas, como começa a ser construído – se não mesmo consolidado – muito antes de consagrado no TUE, conforme aprovado em 1992. Acresce que parece existir a necessidade, por parte dos Estados-membros da CEE e Euratom, em definir e declarar formalmente a sua identidade partilhada, tal como demonstra o documento aprovado pelos ministros dos Negócios Estrangeiros das Comunidades, em Dezembro de 1973, denominado “Declaração sobre identidade europeia” (cf. *Declaration on European Identity*, Copenhaga, 14 Dezembro 1973).

Conforme exposto na elaboração concetual que sustenta esta investigação, a construção de uma identidade internacional coletiva assenta no desenvolvimento de uma ‘identidade reflexiva’ (cf. Manners e Whitman, 2003 : 380-381), entendida enquanto experiência intersubjetiva do ator. Significa isto, quando aplicado ao projeto de integração europeia, que os Estados-membros e instituições que constituem o respetivo sistema político devem desenvolver conceitos partilhados, que passam a assumir como seus, e cuja interpretação e forma de aplicação os une entre si e os diferencia de ‘outros’ atores. Para tal, é necessário desenvolver mecanismos de diálogo e consulta regulares, por forma a promover uma partilha constante, bem como uma socialização de comportamentos que unifique os membros do grupo. Utilizando a concetualização de Wendt, só assim é possível construir uma identidade coletiva, passando da concepção do ‘outro’ como anátema, para a concepção do próprio enquanto extensão do outro (Wendt, 1994 : 3). Entende-se que é, precisamente, este o papel da ‘cooperação política europeia’ desenvolvida a partir de 1970. Promover mecanismos de cooperação e diálogo político, bem como práticas de socialização entre os Estados-membros das Comunidades Europeias em matérias de política externa, reforçando desta forma o sentimento de pertença a um mesmo grupo e construindo uma identidade coletiva.

O processo de ‘cooperação política europeia’ inicia-se em Dezembro de 1969, quando os Chefes de Estado ou de Governo dos seis Estados-membros das comunidades europeias se reúnem em Haia. Nesta data, chegava ao fim o período transitório de 12 anos relativo à implementação do mercado comum estabelecido pelo Tratado de Roma que instituiu a CEE, pelo que o projeto europeu deveria entrar numa nova fase.

Na Cimeira de Haia foram tomadas decisões relevantes, nomeadamente a abertura de negociações com países candidatos à adesão às Comunidades – Dinamarca, Irlanda, Noruega e Reino Unido, dando assim corpo a uma ambição amplamente presente na prática discursiva até então adotada –, a proposta de criação de uma União Económica e Monetária e a afetação à Comunidade de recursos financeiros próprios. Para além disso, os Chefes de Estado ou de Governo encarregaram os ministros dos Negócios Estrangeiros de analisar as possibilidades de evolução em matérias de cooperação política, face ao processo de alargamento em curso (cf. *Communiqué publié au terme de la Conférence des chefs d’Etat ou du gouvernement des Etats des Communautés européennes*, Haia, 2 de Dezembro de 1969). Neste sentido, os ministros



dos Negócios Estrangeiros dos ‘Seis’ mandaram o belga Etienne Davignon de elaborar um relatório sobre a matéria – comumente designado por ‘Relatório Davignon’ – que viria a ser discutido pelos Estados-membros, e debatido no Parlamento Europeu, tendo sido aprovado em reunião de ministros dos Negócios Estrangeiros a 22 de Outubro de 1970.

Este documento salientava que para que fosse dada “uma forma concreta à vontade política” expressa pelos Estados-membros, de desenvolver uma cooperação em matéria de política externa, seria necessário criar um “quadro institucional mais apropriado” que permitisse considerar os diversos aspetos e questões incluídos nos processos de decisão política. Pese embora as tensões de interpretação patentes no relatório – que expõe as diversas posições expressas pelos Estados-membros –, designadamente face à expressão ‘união política’, parece consensualizada a noção de que “o crescente poder e maior coesão” do projeto europeu teria impacto externo. Embora reconhecendo as dificuldades, o relatório assumia que o desenvolvimento das Comunidades será “difícilmente realizável” sem a criação de uma política externa comum, cuja construção deveria ser gradual e por etapas sucessivas. No plano dos princípios e valores, o relatório salientava que o projeto europeu assentava na “inspiração de um herança milenar de respeito pela liberdade e pelos direitos do homem, não admitindo outro sistema político que o do povo e pelo povo e representava na história do mundo os valores do espírito e da lei”. No que concerne aos objetivos de cooperação em matéria de política externa, estes seriam, por um lado, o de assegurar uma melhor compreensão entre os Estados-membros face às grandes questões de política internacional – através da troca de informação e consultas regulares – e, por outro, reforçar a solidariedade entre Estados-membros, por forma a alcançar uma harmonização de pontos de vista, uma concertação de atitudes e sempre que possível, e desejável, a “concretização de ações comuns” (cf. *Report to the Foreign Ministers. Draft report prepared under the chairmanship of Etienne Davignon, Ministry of Foreign Affairs*, 19 Maio de 1970).

Assim, os Estados participantes apenas assumiriam o compromisso de consultar os seus parceiros nas questões mais relevantes de política externa, através de reuniões de ministros dos Negócios Estrangeiros – de carácter bianual – e da criação de um Comité Político, composto por diretores oriundos de cada um ministérios dos Negócios Estrangeiros nacionais, que reuniria trimestralmente.

De acordo com Ohrgaard (2004 : 27), o relatório propunha uma matriz estritamente intergovernamental para a cooperação política europeia, já que todos os poderes de decisão estavam investidos nos Estados-membros, que agiam enquanto principais representantes do projeto europeu em questões externas, através das Presidências rotativas. Este trabalho seria apoiado pelo Comité de Diretores Políticos, que desenvolvia a preparação prévia das questões a debater. Não estavam, assim, consagradas competências para quaisquer instituições supranacionais, designadamente a Comissão e o Parlamento.

A primeira reunião ministerial realizada de acordo com os mecanismos definidos no ‘Relatório Davignon’ teve lugar em Munique, a 19 de Novembro de 1970, onde foram discutidas, entre outras matérias, as questões relativas ao Médio Oriente<sup>104</sup>. Tal como consagrado no relatório aprovado, foi produzido um segundo documento dedicado ao desenvolvimento da cooperação política europeia, com o objetivo de avaliar os resultados alcançados ao fim de dois anos do processo de consultas. Este documento foi apresentado na reunião de Chefes de Estado ou de Governo realizada em Copenhaga, em Outubro de 1973, e que já contava com a presença da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido enquanto Estados-membros de pleno direito.

Este segundo documentos, designado por ‘Relatório de Copenhaga’, defendia o reforço dos mecanismos que permitiam pôr em prática o processo de cooperação política, nomeadamente através de um aumento do número de reuniões ao nível ministerial e do Comité Político. Foi, ainda, proposto que este último passasse a ser apoiado por grupos de trabalho, criados em razão das necessidades identificadas. O relatório defendia, também o estabelecimento de uma rede especial de telex – o COREU – que ligaria os ministérios dos Negócios Estrangeiros dos diferentes Estados-membros (cf. *Political cooperation between the Nine. Second report of the Ministers for Foreign Affairs*, Outubro 1973).

Tal como salientam Wessels (1980) e Ohrgaard (2004), em apenas três anos de existência a CPE desenvolveu uma estrutura interdiplomática que não se limitava à cooperação ao mais alto nível político, mas também se ancorava na ‘máquina diplomática’ dos Estados nacionais. Considera-se que, não só pela troca de informações mas também pelo desenvolvimento de práticas e procedimentos partilhados, este é um

---

<sup>104</sup> Vide Cap. III. 2 da presente tese.

dos contributos mais relevantes da estrutura estabelecida pela ‘cooperação política europeia’ para a construção de uma identidade internacional do projeto europeu. Isto porque promove mecanismos de socialização e experiências intersubjetivas de compreensão e análise do ambiente internacional, desenvolvendo uma noção de ‘grupo’.

No seguimento dos desenvolvimentos em matéria de cooperação política surge, a 14 de Dezembro de 1973, o que se considera ser um texto fundador da identidade internacional do projeto europeu: a ‘Declaração sobre Identidade Europeia’ aprovada pelos ministros dos Negócios Estrangeiros reunidos em Copenhaga. Este documento procurava definir as bases para as relações a estabelecer entre os Estados-membros das Comunidades e restantes atores do sistema internacional, bem como as responsabilidades a assumir pelos estados europeus e o papel das Comunidades no contexto internacional. De acordo com a declaração aprovada

*“(...) Defining the European Identity involves: reviewing the common heritage, interests and special obligations of the Nine, as well as the degree of unity so far achieved within the Community; assessing the extent to which the Nine are already acting together in relation to the rest of the world and the responsibilities which result from this; [and] taking into consideration the dynamic nature of European unification.” (cf. Declaration on European Identity, Copenhaga, 14 Dezembro 1973).*

Como tal, o documento começa por elencar as heranças históricas dos Estados-membros e o impacto que estas tiveram nas relações que foram sendo desenvolvidas, que culminaram no reconhecimento de que “unity is a basic European necessity to ensure the survival of the civilization which they have in common” .” (cf. *Declaration on European Identity*, Copenhaga, 14 Dezembro 1973). Essa unidade, que não poderia deixar de considerar a “variedade” das culturas nacionais, sustenta-se, considera o documento, numa sólida base comum.

*“(…) Sharing as they do the same attitudes to life, based on a determination to build a society which measures up to the needs of the individual, they are determined to defend the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice — which is the ultimate goal of economic progress — and of respect for human rights. All of these are fundamental elements of the European Identity. The Nine believe that this enterprise corresponds to the deepest aspirations of their peoples who should participate in its realization, particularly through their elected representatives.” (cf. Declaration on European Identity, Copenhagen, 14 Dezembro 1973).*

A declaração continua salientando que “on the basis of the Treaties of Paris and Rome setting up the European Communities and of subsequent decisions, they have created a common market, based on a customs union, and have established institutions, common policies and machinery for co-operation. All these are an essential part of the European Identity” (*cf. Declaration on European Identity, Copenhagen, 14 Dezembro 1973*). Considera-se, assim, que os Estados-membros assumem uma visão integrada da identidade europeia, não só ao nível dos princípios e valores, mas também do modelo político e institucional adotado. Esta interpretação, entende-se, vai ao encontro do argumento defendido pela presente tese, ao considerar que a identidade europeia assenta nas dimensões normativa – princípios e valores – nacional – contributos próprios dos Estados-membros – e institucional – sistema político.

No que concerne à dimensão internacional da identidade europeia, a declaração é prolixa:

*“(…) The European countries have, in the course of their history, developed close ties with many other parts of the world. These relationships, which will continue to evolve, constitute an assurance of progress and international equilibrium.*

*Although in the past the European countries were individually able to play a major role on the international scene, present international problems are difficult for any of the Nine to solve alone. International developments and the growing concentration of power and responsibility in the hands of a very small number of great powers mean that Europe must unite and speak increasingly with one voice if it wants to make itself heard and play its proper role in the world. (cf. Declaration on European Identity, Copenhagen, 14 Dezembro 1973).*

Interpreta-se desta declaração que os Estados-membros assumem que apesar de terem desempenhado, “no passado”, um papel relevante na cena internacional, as alterações no contexto externo – enquadrado pela Guerra Fria, em que o poder e a responsabilidade estão na mão de ‘poucos’ – obrigam à unidade da ‘voz europeia’, caso pretendam continuar a “ser ouvidos e desempenhar um papel adequado”. O que parece indicar a existência de um interesse comum: a capacidade de influência e projeção dos Estados-membros – que nesta data incluem a França, RFA e Reino Unido – no sistema internacional depende da ‘unidade política’ europeia.

*The Community, the world's largest trading group, could not be a closed economic entity. It has close links with the rest of the world as regards its supplies and market outlets. For this reason the Community, while remaining in control of its own trading policies, intends to exert a positive influence on world economic relations with a view to the greater well-being of all. (cf. Declaration on European Identity, Copenhagen, 14 Dezembro 1973).*

Esta referência parece definir a estratégia do projeto europeu enquanto ator económico internacional: como maior parceiro comercial global, têm a capacidade de controlar as suas políticas comerciais – salvaguardando os seus interesses próprios – ao mesmo tempo que influencia “de forma positiva” as relações económicas mundiais, ou seja, procura estabelecer as normas segundo as quais funcionaria o sistema económico global.

*The Nine, one of whose essential aims is to maintain peace, will never succeed in doing so if they neglect their own security. Those of them who are members of the Atlantic Alliance consider that in present circumstances there is no alternative to the security provided by the nuclear weapons of the United States and by the presence of North American forces in Europe: and they agree that in the light of the relative military vulnerability of Europe, the Europeans should, if they wish to preserve their independence, hold to their commitments and make constant efforts to ensure that they have adequate means of defence at their disposal.” (cf. Declaration on European Identity, Copenhagen, 14 Dezembro 1973).*

Tal como já referido nesta tese, a defesa coletiva surge um claro interesse comum aos Estados-membros. A forma de a atingir é que parece dividir os parceiros europeus, em particular face às relações entre uma potencial dimensão de segurança e defesa do projeto europeu e a Aliança Atlântica. Esta tensão, considera-se, é declarada

no documento sobre a ‘identidade europeia’, que refere aqueles que preferem a ‘solução OTAN’ mas não deixar de aludir à necessidade da Europa dispor dos adequados meios de defesa<sup>105</sup>. Esta seria, entende-se, uma das questões que continuaria a dividir os membros do projeto europeu nas décadas seguintes – incluindo, argumenta-se, na atualidade. A ela pode ser associada a relação, já identificada como ‘ambivalente’, com os Estados Unidos da América, agravada com o final da Guerra Fria e a afirmação dos EUA como ator de maior relevância internacional.

*The Europe of the Nine is aware that, as it unites, it takes on new international obligations. European unification is not directed against anyone, nor is it inspired by a desire for power. On the contrary, the Nine are convinced that their union will benefit the whole international community since it will constitute an element of equilibrium and a basis for co-operation with all countries, whatever their size, culture or social system. The Nine intend to play an active role in world affairs and thus to contribute, in accordance with the purposes and principles of the United Nations Charter, to ensuring that international relations have a more just basis; that the independence and equality of States are better preserved; that prosperity is more equitably shared; and that the security of each country is more effectively guaranteed. In pursuit of these objectives the Nine should progressively define common positions in the sphere of foreign policy.*

*As the Community progresses towards a common policy in relation to third countries, it will act in accordance with the following principles:*

*(a) The Nine, acting as a single entity, will strive to promote harmonious and constructive relations with these countries. This should not however jeopardize, hold back or affect the will of the Nine to progress towards European Union within the time limits laid down.*

*(b) In future when the Nine negotiate collectively with other countries, the institutions and procedures chosen should enable the distinct character of the European entity to be respected.*

*(c) In bilateral contacts with other countries, the Member States of the Community will increasingly act on the basis of agreed common positions.*

---

<sup>105</sup> Recorde-se que em 1966, após um importante período de tensão com os EUA, o presidente francês De Gaulle decidiu retirar a França da estrutura militar da OTAN.

Ficam, desta forma, expressos os princípios orientadores das relações a estabelecer entre o projeto europeu e países terceiros: os ‘Nove’ devem agir como uma entidade una e com posições cada vez mais comuns; as relações com países terceiros não devem prejudicar o desenvolvimento do projeto de integração europeia; e as negociações, desenvolvidas numa base comum, devem afirmar o carácter distintivo do projeto europeu. Importa, ainda, destacar que os Estados-membros fazem questão de afirmar que o projeto europeu “não é direccionado contra ninguém ou inspirado por um desejo de poder”, o que o distinguiria de outros atores do sistema internacional – em particular atendendo ao contexto da Guerra Fria.

*The Nine attach essential importance to the Community's policy of association. Without diminishing the advantages enjoyed by the countries with which it has special relations, the Community intends progressively to put into operation a policy for development aid on a worldwide scale in accordance with the principles and aims set out in the Paris Summit Declaration. (cf. Declaration on European Identity, Copenhagen, 14 Dezembro 1973).*

É, assim, destacada a importância da política de ‘ajuda ao desenvolvimento’ – esta já em parte consagrada no Tratado da CEE e, portanto, de âmbito comunitário. Ainda no quadro das relações com países terceiros são identificadas, como prioritárias, as relações com: África e Mediterrâneo – onde se encontram a maioria dos territórios historicamente ligados aos países europeus por relações coloniais; a América Latina; bem como as relações com os EUA, pese embora estas “não conflituem com a determinação dos Nove em estabelecer-se como uma entidade distinta e original”. Esta última expressão, considera-se, procura afirmar o carácter distintivo do projeto europeu – o que será amplamente repetido em documentos posteriores e se entende constituir um elemento estruturante da sua identidade internacional – entendendo-se como particularmente relevante que tal seja indicado no contexto da referência aos Estados Unidos da América.

Em termos de parceiros identificados constam, ainda, o Japão e Canadá – como países industrializados – bem como a OCDE e a ONU. É também defendido o prosseguimento da política de ‘détente’ e cooperação face à URSS e países do leste europeu, bem como a intenção de intensificar relações com a China e outros estados asiáticos. Considera-se, assim, que este documento fundador da concetualização

institucional da identidade internacional europeia deixa clara a intenção do projeto: ser um ator político global.

A declaração conclui afirmando

*The European identity will evolve as a function of the dynamic construction of a United Europe. In their external relations, the Nine propose progressively to undertake the definition of their identity in relation to other countries or groups of countries. They believe that in so doing they will strengthen their own cohesion and contribute to the framing of a genuinely European foreign policy. They are convinced that building up this policy will help them to tackle with confidence and realism further stages in the construction of a United Europe thus making easier the proposed transformation of the whole complex of their relations into a European Union. (cf. Declaration on European Identity, Copenhagen, 14 Dezembro 1973).*

Entende-se, assim, que desde Dezembro de 1973 está definida a identidade do projeto europeu, que os seus membros pretendem projetar no sistema internacional. O momento escolhido para a publicação da “Declaração sobre a Identidade Europeia” é, considera-se, de particular tensão e instabilidade dada a concretização do primeiro alargamento a novos Estados-membros – Dinamarca, Irlanda e Reino Unido – o que poderá representar uma demonstração de vontade em afirmar a base comum do projeto europeu, bem como o compromisso dos novos estados membros para com ela.

O que se desenvolve a partir desta data, argumenta-se, não é tanto o conteúdo desta identidade – que parece neste documento bem identificado – mas os instrumentos definidos para o concretizar. Estes passam pelo desenvolvimento de uma estrutura institucional que favoreça a interpretação intersubjetiva desta identidade, através do diálogo e partilha de informações, bem como práticas de socialização nos mais diversos níveis e dimensões do sistema político europeu.

Um passo neste sentido foi dado na Cimeira de Paris, em Dezembro de 1974, em que é aprovada a formalização do Conselho Europeu – Chefes de Estado ou de Governo – procurando responder, por um lado, a uma vontade de inovação em matéria de integração e, por outro, à necessidade de coordenação das diferentes dimensões do projeto europeu: a CEE, a Euratom e a cooperação política europeia. Este último



objetivo ficaria, parcialmente, acomodado com a entrada em vigor do Ato Único Europeu.

### *Do Ato Único Europeu*

O Ato Único Europeu consiste no primeiro documento de revisão do articulado dos Tratados que instituem a CEE e a Euratom, tendo entrado em vigor a 1 de Julho de 1987. Para além da alteração das questões relativas às políticas económicas, particularmente orientadas para a concretização do mercado interno, este Tratado incluía, pela primeira vez, as normas e compromissos assumidos pelos Estados-membros no quadro da cooperação política europeia. Do seu preâmbulo destaca-se:

*“Animados da vontade de prosseguir a obra empreendida com base nos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e de transformar o conjunto de relações entre os seus Estados numa União Europeia, em conformidade com a Declaração Solene de Estugarda, de 19 de Junho de 1983,*

*Resolvidos a pôr em prática essa União Europeia com base, por um lado, nas Comunidades, funcionando segundo as suas regras próprias e, por outro lado, na Cooperação Europeia entre os Estados signatários em matéria de política estrangeira e dotar a União dos meios de ação necessários,*

*Decididos a promover conjuntamente a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecimentos nas Constituições e legislações dos Estados-membros, na Convenção de Proteção dos Direitos do Homem, das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, igualdade e justiça social,*

*Convencidos de que a ideia europeia, os resultados adquiridos nos domínios da integração económica e da cooperação política, bem como a necessidade de novos desenvolvimentos, correspondem aos anseios dos povos democráticos europeus, para quem o Parlamento Europeu, eleito por sufrágio universal, é um meio de expressão indispensável,*

*Conscientes da responsabilidade que cabe à Europa de procurar falar cada vez mais em unísono e agir com coesão e solidariedade, para defender a maior eficácia dos seus interesses comuns e a sua independência e fazer valer muito especialmente os princípios da democracia e do respeito pelo Direito e pelos Direitos do Homem, aos quais estão ligados, para dar em conjunto o seu próprio contributo à manutenção da paz e da segurança internacionais, de acordo com o compromisso que assumiram no âmbito da Carta das Nações Unidas,*

*Determinados a melhorar a situação económica e social, pelo aprofundamento das políticas comuns e pela prossecução de novos objetivos, e a garantir um melhor funcionamento das Comunidades, dando às Instituições a possibilidade de exercerem os seus poderes nas condições mais conformes ao interesse comunitário. (...)” (Cf. Ato Único Europeu, L 169/2, 29 de Junho de 1987)*

Importa salientar, para além da manutenção dos princípios e valores fundamentais previamente referidos noutros documentos fundadores, a referência, pela primeira vez, ao papel do Parlamento Europeu enquanto instituição do sistema político com o papel de expressar os “anseios” dos cidadãos, bem como “da responsabilidade que cabe à Europa de procurar falar cada vez mais em unísono e agir com coesão e solidariedade, para defender a maior eficácia dos seus interesses comuns e a sua independência”. Pese embora estas referências inscritas no Preâmbulo, assume-se que não existem alterações significativas à ‘constelação básica’ de conceitos em que assenta o projeto europeu<sup>106</sup> – já que a referência ao papel do Parlamento decorrerá da afirmação dos princípios democráticos – e a ideia de coesão e solidariedade já havia sido incluída em documentos anteriores.

Para além das inovações em matéria económica, cujo impacto se verifica, essencialmente, ao nível interno às Comunidades, destaca-se a consagração da ‘cooperação política europeia’ no Título III do Ato Único Europeu. De acordo com as “Disposições sobre a cooperação europeia em matéria de política externa”, os Estados-membros comprometem-se (art. 30º) : a esforçar-se “por formular e aplicar em comum uma política estrangeira europeia”; a “informar-se mutuamente e a consultar-se sobre qualquer questão de política estrangeira de interesse geral, a fim de garantir que a sua

---

<sup>106</sup> E que de acordo com o modelo de análise de discurso utilizado nesta tese constituem o nível 1 (vide ‘Justificação Metodológica’ na Introdução).

influência combinada se exerça de forma mais eficaz, através da concertação, da convergência de posições e da realização de ações comuns”; que tal deve ocorrer antes dos Estados fixarem “a sua posição definitiva” e esta deverá “ter plenamente em conta as posições dos outros parceiros” e “o interesse que representam a adoção e a execução de posições europeias comuns”. O mesmo artigo define que os Estados-membros devem esforçar-se “por evitar qualquer ação ou tomada de posição prejudiciais à sua eficácia, enquanto força coerente, nas relações internacionais ou no seio das organizações internacionais” (Cf. *Ato Único Europeu*, L 169/13, 29 de Junho de 1987).

Em matéria de estrutura institucional, o mesmo artigo determina a realização de reuniões de ministros dos Negócios Estrangeiros, no quadro da CPE, pelo menos quatro vezes por ano, sendo que a Comissão deve ser plenamente associada aos trabalhos. Os Estados-membros acordaram também a associação estreita do Parlamento Europeu à CPE, o que se desenvolveria através da informação regular, pela Presidência, sobre temas de política externa discutidos no âmbito da ‘cooperação política’ e tomariam em devida consideração os pontos de vista do Parlamento. É, ainda, formalizada a criação do Comité Político, do Grupo de Correspondentes Europeus<sup>107</sup> e de um Secretariado.

Já no que concerne à coordenação entre as políticas externas da Comunidade Europeia e as políticas acordadas no seio da ‘cooperação política’, o articulado define que estas deveriam ser “coerentes” (art. 30º n. 5), sendo que a Presidência e a Comissão ficariam responsáveis por “zelar pela procura e pela manutenção dessa coerência” (Cf. *Ato Único Europeu*, L 169/13, 29 de Junho de 1987).

Na decorrência do documento elaborado sobre a identidade europeia, o articulado do Ato Único relativo à CPE define que “uma coordenação mais estreita sobre questões de segurança europeia pode contribuir para o desenvolvimento de uma identidade europeia em matéria de política externa e [os Estados-membros] estão dispostos a coordenar melhor as suas posições sobre os aspetos políticos e económicos da segurança” (art. 30º n. 6). O mesmo artigo salienta que as disposições acordadas “não impedem a existência de uma cooperação mais estreita no domínio da segurança entre as Altas Partes Contratantes no âmbito da União da Europa Ocidental e da Aliança Atlântica” (Cf. *Ato Único Europeu*, L 169/14, 29 de Junho de 1987).

---

<sup>107</sup> Designação atribuída aos Grupos de Trabalho já existentes no âmbito da CPE.

Da interpretação do texto consensualizado através do Ato Único Europeu, importa salientar duas questões. Em primeiro lugar, que o expresso no articulado apenas vem formalizar as práticas já existentes em matéria de ‘cooperação política europeia’ e desenvolvidas ao longo de toda a década de 1970. Não se trata, por isso, de determinar através da letra do acordo procedimentos tendentes a um reforço da cooperação, mas antes institucionalizar o que já havia sido previamente materializado. Exemplo disso é a utilização de instrumentos económicos disponíveis no âmbito das Comunidades e dos Estados-membros – como a aplicação de sanções – de forma relativamente concertada<sup>108</sup>. Em segundo lugar, e apesar de institucionalizar as práticas de diálogo, socialização e partilha de instrumentos político-diplomáticos, as determinações constantes no Ato Único permitem uma ampla ‘margem de ação’ própria para os Estados-membros, já que consagram apenas o ‘esforço’ e a ‘vontade’ em desenvolver os interesses e ações acordados.

Todavia, importa salientar que este documento não deixa de assumir particular relevância já que consagra, pela primeira vez, a CPE num documento com valor jurídico de Tratado internacional e fundador da construção europeia. Num momento em que a comunidade preparava a concretização de um dos seus principais projetos económicos – o Mercado Único Europeu – e cujo processo de alargamento levaria à duplicação no número de Estados-membros face aos ‘Seis’ fundadores – já que após a adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, em 1973, foi formalizada a participação da Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986) –, o processo de integração entraria numa nova fase. Esta, que seria concretizada através da criação da União Europeia com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, não poderia deixar de incluir as necessárias adaptações à evolução do contexto internacional, decorrentes do fim daquele que foi o conflito que marcou, de forma estrutural, o sistema internacional na segunda metade do séc. XX: a Guerra Fria.

---

<sup>108</sup> Tal como ocorreu, por exemplo, com a imposição de sanções após a invasão soviética do Afeganistão (1979), a declaração da lei marcial na Polónia (1981) ou a invasão do Kuwait pelo Iraque (1990) (Cameron, 2012 : 33-34).

### *Do fim da Guerra Fria*

O ano de 1989 trouxe o fim daquele que se constitui com um elemento organizador do sistema internacional a partir do final da II Guerra Mundial: o conflito entre o bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos da América, e o bloco de leste, sob liderança da URSS. Considera-se a Guerra Fria, antes de mais, um conflito ideológico. Nela opunham-se dois modelos de organização da sociedade – o modelo capitalista liberal e o comunista, de inspiração soviética –, cujo impacto se refletia nas estruturas políticas, económicas e sociais de múltiplas comunidades nacionais. Foi também um conflito estratégico. Nele se confrontavam duas super-potências com influência global, que procuravam garantir as respetivas áreas de influência, da Europa à Ásia e do Atlântico ao Índico.

Não cabe nos objetivos da presente investigação analisar o impacto do fim da Guerra Fria no sistema internacional. Porém, considera-se que pelas suas consequências determinantes na definição do que passou a designar-se a ‘nova ordem internacional’, não é possível compreender o processo de formação da identidade internacional da União Europeia – esta última criada no quadro deste novo contexto externo – sem referir, mesmo que de forma muito sintética, como o fim deste conflito influenciou as dinâmicas no processo de integração europeia.

O fim da Guerra Fria é marcado, simbolicamente, pelo desvanecimento da designada ‘cortina de ferro’ – que separava a Europa Ocidental, democrática, da Europa de Leste, comunista – e pela queda do ‘muro de Berlim’, construído em 1961 e que dividia aquela cidade alemã. Embora estes acontecimentos tenham assumido um impacto verdadeiramente global, no que diz respeito à Europa ocidental, e à realidade do projeto de integração europeia em particular, considera-se fundamental destacar três consequências fundamentais: a afirmação dos princípios e valores democráticos, de matriz liberal e assentes no desenvolvimento de economias de mercado; a promoção de importantes alterações geopolíticas, que incluem a reunificação alemã, a desagregação da URSS e, em neste quadro, o desmembramento da Jugoslávia<sup>109</sup>; e a alteração do papel dos Estados Unidos da América enquanto ator do sistema internacional, cujo

---

<sup>109</sup> Este último porque resultaria no conflito que viria a marcar a Europa na primeira metade da década de 1990.

impacto se reflete também na OTAN, a aliança militar de defesa coletiva criada em 1949 para garantir a segurança dos Estados que compunham o bloco ocidental, entre os quais se incluíam a maioria dos Estados-membros do que se constituiria como a União Europeia.

No que concerne à afirmação do modelo democrático, de matriz liberal e capitalista, esta resulta do predomínio do paradigma de organização política, económica e social defendida pelo bloco ocidental e refletido, embora de forma distinta, nos Estados Unidos da América e nos Estados-membros das Comunidades Europeias. Pese embora não se professe a concetualização defendida por Fukuyama (1992), de acordo com a qual a humanidade teria atingido um ponto cimeiro de evolução com o triunfo da democracia liberal, importa destacar que os valores intrínsecos aos princípios democráticos, de defesa da liberdade individual, do primado da lei, dos direitos individuais fundamentais e da promoção de economias de mercado, há muito eram defendidos pelo projeto europeu – tal como pelos EUA – e constituíam parte integrante da sua identidade política (conforme se considera descrito nos documentos acima analisados). Estes princípios e valores passariam, a partir do final da Guerra Fria, a ter um maior potencial de projeção regional e internacional, promovida designadamente pela União Europeia, em particular através dos processos de alargamento aos países da Europa de Leste e das políticas regionais, desenvolvidas já no séc. XXI e orientadas para a Europa Oriental e o Sul do Mediterrâneo. Nesta estratégia externa, que viria a ser consagrada em inúmeros documentos políticos da UE, destaca-se a promoção da democracia e boa governação, bem como a liberalização das economias, como elementos centrais, à semelhança, argumenta-se, do que havia acontecido com a experiência interna do projeto de construção europeia e o seu alargamento a Sul (Grécia, Portugal e Espanha).

No plano do sistema económico internacional, a crescente interdependência e aplicação dos princípios do liberalismo económico também se fizeram sentir, designadamente através da promoção de um regime de governação baseado na Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995. Nesta dimensão, o papel da União Europeia como ator económico e comercial viria a afirmar-se, o que determinaria, considera-se, a sua influência e projeção externa. A dinâmica entre duas dimensões – enquanto ator político e económico – marcaria a evolução do processo de construção da identidade internacional da UE.

Mas falar do fim da Guerra Fria é reconhecer um conjunto de alterações, profundas e significativas, na geopolítica da Europa. Pese embora esta já tivesse sofrido alterações com os processos de democratização dos países do Sul – através do “alargamento mediterrânico” conforme designado por vários autores (cf., por exemplo, Dinan, 2005 : 99) –, as mudanças estruturais ocorrem com reunificação alemã e o desmembramento da URSS.

O processo de reunificação alemã, tratado extensamente na literatura (cf., por exemplo, Engel, 2009; Hutchings, 1997; Jarausch, 1994; Pond, 1993; Rice e Zelikow, 1995; Sarotte, 1989; Sodaro, 1991; Szabo, 1992), assume uma relevância absolutamente central para o projeto de integração europeia. Desde logo, pelo receios que a sua concretização provocava, em particular na França mas também no Reino Unido (cf., por exemplo, Guilbert, 2012 : pos. 3731-3735). Estas apreensões decorriam, desde logo, do facto da Alemanha se tornar o Estado-membro mais populoso do projeto europeu, que na sua área ocidental dispunha de uma economia sustentada e sistema político democrático, ao contrário do que acontecia nos territórios da Alemanha oriental. A inclusão de uma Alemanha unificada no projeto europeu impunha, assim, uma revisão dos Tratados e a adaptação institucional e política a este quadro de novas exigências.

A aprovação da reunificação alemã e a sua integração plena no projeto europeu pode ser considerada uma evidência de que a reconciliação franco-alemã, e em grande medida a ‘reconciliação europeia’, havia sido atingida. Porém, ela não foi isenta de tensões. Tal como recordam Schoenbaum e Pond (1996 : 748), a decisão do presidente francês Mitterrand em apoiar a reunificação alemã não pode deixar de ser considerada à luz da interpretação de que a única forma de circunscrever um reforço do poder e influência da Alemanha seria acomodá-los no projeto europeu, à semelhança do que havia acontecido no final da II Guerra Mundial. Porém, argumenta-se, o peso e influência germânicos no final da década de 1980 era significativamente diferente de 1945. Tal como recorda Bindi (2009 : 26), a 18 de Abril de 1990, o presidente francês Mitterrand e o chanceler alemão Kohl propõem completar a união monetária, já inscrita no projeto europeu, com uma união política, que garantisse a legitimidade democrática, eficiência institucional, unidade das Comunidades e coerência dos sectores económicos, monetário e político, bem como uma potencial política externa e de segurança comum. Esta proposta viria a ser aprovada no Conselho Europeu de Dublin, no final desse mês,

embora com a resistência do Reino Unido (Bindi, 2009 : 26), já que a então primeira-ministra Thatcher rejeitava qualquer reforço de mecanismos de supranacionalidade. No que diz respeito ao impacto no projeto europeu, e para além dos necessários ajustamentos institucionais, Gilbert (2012 : pos. 3731) defende que o impulso de supranacionalismo dado pelo Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, em muito resulta dos desafios promovidos pela reunificação alemã. Uma vez mais, argumenta-se, é num momento de tensão interna que se avança na construção da integração europeia, contribuindo para a formação e consolidação da sua identidade política, com projeção internacional.

Ainda no âmbito das consequências do desmembramento do bloco de leste, a criação de um conjunto de novos estados abria um potencial de alargamento do projeto de integração europeia, que viria a culminar nas adesões de 2004 – República Checa, Estónia, Eslovénia, Eslováquia, Hungria, Letónia, Lituânia e Polónia<sup>110</sup> – e 2010 – Roménia e Bulgária. O processo de alargamento não deixa de constituir, entende-se, um desafio significativo à construção e consolidação da identidade internacional da União Europeia, já que significa a entrada no ‘grupo’ de uma série de novos membros, que não só tinham diferentes experiências históricas e interesses próprios, como não haviam estado sujeitos às mesmas práticas de socialização dos já integrantes Estados-membros do projeto europeu. Pese embora estas dificuldades, importa destacar que a adesão à União Europeia implica – tal como consagrado nos documentos anteriormente analisados – a aceitação e adoção do quadro de princípios e valores constituintes da integração europeia, bem como do seu modelo de organização económica e política. Estes elementos viriam, aliás, a ser elencados pelos ‘critérios de Copenhaga’ – a cumprir por qualquer país que apresente a sua candidatura à UE –, conforme formulados pelo Conselho Europeu em 1993.

Mas para além do impacto direto interno ao projeto europeu, destacam-se outras alterações geopolíticas decorrentes do desmembramento do bloco de leste, designadamente no que diz respeito à Jugoslávia. Como refere Gori (2009 : 148), “a consternação e sentimento de horror causado pelas crises que varreram os territórios da ex-Jugoslávia durante a década de 1990 permanecem vivos na memória coletiva dos povos europeus. Estes eventos, bem como a ausência de resposta europeia (...) dificilmente serão esquecidos”. Na verdade, é amplamente reconhecido o impacto das

---

<sup>110</sup> Para além de Malta e Chipre.



designadas ‘crises balcânicas’ na imagem externa do projeto europeu. Desde logo, pela ausência de resposta – coerente e concertada – dos Estados-membros, pese embora a existência dos mecanismos da Cooperação Política Europeia. Se para Crawford (1996) o prematuro reconhecimento, pela Alemanha, da Croácia e da Eslovénia se ficou a dever a incontornáveis questões internas, esta posição – tal como a descoordenação de resposta entre os restantes Estados-membros – apenas demonstrou que os mecanismos da CPE não demonstravam capacidade de resposta a situações de crise internacional. No contexto da presente investigação, é porém importante destacar que se considera que tal não significa a inexistência de uma identidade internacional do projeto europeu. Entende-se, antes, que esta constitui uma demonstração do carácter embrionário dos processos de cooperação e socialização, mesmo que os Estados-membros partilhem uma identidade coletiva assente em princípios e valores comuns.

Finalmente, destas alterações geopolíticas decorrentes do final da Guerra Fria surge, também, um novo quadro de relações com as até então super-potências: a Rússia e os Estados Unidos da América. No que diz respeito à Rússia, o fim do conflito bipolar determinava a necessidade de adaptação a uma nova realidade política, estratégica e económica. A União Europeia cedo identificou a necessidade de desenvolver uma política face a este incontornável ator regional, o que viria a ser formalizado através da ‘Estratégia Comum da União Europeia em Relação à Rússia’, aprovada pelo Conselho Europeu de Colónia em 1999. Neste documento – cujo preâmbulo define que “uma Rússia estável, democrática e próspera, firmemente estribada numa Europa unida, liberta de novas linhas divisórias, é uma condição essencial para uma paz duradoura no continente. As questões que todo o continente agora enfrenta só podem ser resolvidas através de uma ainda maior cooperação entre a Rússia e a União Europeia. A União Europeia saúda o regresso da Rússia ao seu lugar de direito na família europeia, num espírito de amizade, de cooperação, de justa acomodação dos interesses das partes e com base em valores comuns consagrados na herança comum da civilização europeia” (cf. *Estratégia Comum da União Europeia em Relação à Rússia*, 3-4 de Junho 1999). Da abordagem europeia, e para além da promoção e desenvolvimento de relações económicas, destaca-se a importância atribuída à dimensão normativa (Haukkala, 2007; Panebianco, 2006), que entre outros elementos assentaria numa “herança comum da civilização europeia” e visaria o apoio à introdução e socialização da Federação Russa

nas diversas estruturas de governação internacionais, de carácter político ou económico, elementos que se entendem reflexo da identidade internacional da UE.

Já no que concerne à relação entre o projeto europeu e os EUA no contexto do final da Guerra Fria, considera-se que esta pode ser analisada através de duas dimensões essenciais: a dinâmica estabelecida com os Estados Unidos da América face ao papel que estes passariam a assumir no sistema internacional, enquanto ator de primordial relevância; e as questões decorrentes da segurança e defesa coletiva do espaço europeu, que incluíam o papel a desempenhar pela Aliança Atlântica e as relações a estabelecer entre UE e a OTAN. No que diz respeito ao papel preponderante que os EUA assumiriam no sistema internacional – que vários atores designariam por hegemónico (cf., entre outros, Kennedy, 2002; Ferguson, 2003) –, e à semelhança do que havia ocorrido já durante a Guerra Fria e previamente referido, a resposta da União Europeia não deixaria de ser ‘ambivalente’. Por um lado, porque se entende que era reconhecida a dimensão política e militar dos EUA no plano externo, conforme aliás ficaria expresso no conflito no Golfo (1991) e nas crises balcânicas, que se prolongariam durante a década de 1990. Em particular neste segundo caso, resulta claro da ausência de apropriada resposta europeia a incapacidade dos Estados-membros em reagir com os adequados instrumentos, o que revelaria a importância da OTAN e de um papel dos EUA na segurança coletiva europeia. Por outro lado, o projeto europeu não renega a ambição de projeção – e influência, considera-se – na esfera internacional, o que poderia colidir com o papel e interesses norte-americanos. Nesta matéria, não pode deixar de se recordar – porque afirmado nos documentos relativos à identidade europeia, acima citados – a manifestação do carácter diferenciador da UE face a outros atores internacionais, o que poderá ser interpretado não só como a sua especificidade enquanto entidade política – de natureza híbrida, conforme referido na secção teórica desta tese –, mas também como ator de procura interagir no sistema internacional de acordo com uma identidade internacional distinta.

No que diz respeito à relação entre o projeto europeu e a OTAN, esta remete igualmente para o período da Guerra Fria e para a divisão entre os Estados-membros relativa à forma como melhor assegurar a defesa coletiva da Europa ocidental. O debate sobre a prioridade a atribuir à dimensão transatlântica ou à criação de uma vertente militar no projeto de integração europeia, continuaria ao longo da década de 1990 e

seria, parcialmente, mitigada com a criação da Política Comum de Segurança e Defesa da UE, consagrada no Tratado de Nice.

É neste contexto de pós-Guerra-Fria que é negociado o Tratado da União Europeia, através de duas Conferências intergovernamentais distintas, conforme aprovado no Conselho Europeu de Roma, de 14 e 15 de Dezembro de 1990: uma relativa à União Económica e Monetária (UEM) e outra sobre a união política, que resultaria na institucionalização da a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI).



## **2. A política externa da União Europeia**

Considera-se que o processo de integração europeia inclui, desde a sua génese, uma ambição de projeção que ultrapassa as fronteiras dos seus Estados-membros. Desde logo, porque a criação da CEECA, em 1951, torna claro o desejo de consolidação da paz e estabilidade no continente europeu, cuja concretização, embora inclua, ultrapassa a normalização de relações entre a França e a Alemanha. Tal como se considera exposto no capítulo anterior, o processo de construção europeia sempre assumiu a vontade de envolver os Estados europeus que a ele pretendessem aderir, desde que partilhassem do mesmo quadro de princípios e valores que constituiria a matriz ‘civilizacional’ europeia, bem como o modelo político adotado, assente na cooperação e interdependência entre Estados e na partilha de soberania em áreas políticas consensualizadas. É neste sentido que se entende a formulação de uma política externa europeia, conforme viria a ser consagrada pelo Tratado de Maastricht, assinado em Fevereiro de 1992.

Tendo por base o normativo dos Tratados que dão corpo projeto de integração europeia, conforme acima analisado, bem como os documentos a este associados, designadamente o “Documento sobre Identidade Europeia”, aprovado pelo Conselho em Dezembro de 1993, considera-se possível identificar aquele que se constitui como o ‘denominador comum’ em que assenta a identidade internacional da União Europeia, objeto de investigação central desta tese. O objetivo deste capítulo será, assim, compreender como este denominador comum se expressa no Tratado da União Europeia – assumindo as suas diversas alterações desde Maastricht (1993), Amesterdão (1999), Nice (2003) e Lisboa (2009) – através da aplicação de um modelo de análise de discurso multinível, conforme adaptação da proposta elaborada por Waeber (2002). Do ponto de vista metodológico, importa salientar que a observação realizada se cinje à letra dos Tratados por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, e tal como previamente referido, porque se considera que estes constituem a expressão concreta – e por isso empiricamente verificável – da comunidade política, já que a sua formulação resulta de um amplo processo de debate que envolve os diversos atores que a compõem, a que se segue a aprovação do texto pelo Conselho Europeu, a adoção pelo Parlamento Europeu e um período de ratificação – através de diversos procedimentos político-jurídicos – pelas várias comunidades nacionais; em segundo lugar, porque se entende que estes demonstram o que é passível de consensualização, designadamente entre os Estados-membros enquanto elementos orientadores do processo de integração europeia, e o que

há de comum e partilhado pelos diferentes elementos da comunidade política, o que gerará um sentimento de ‘pertença’ que transforma uma entidade heterogênea num ‘grupo’. A alternativa seria orientar a análise para discursos e documentos produzidos por atores individuais – instituições, Estados ou pessoas – mas que afastaria o enfoque do conceito grupal e de união de perceções. Sendo certo que esta última opção é aplicada noutros momentos da investigação, tal justifica-se pelo objetivo de compreensão da dinâmica gerada no seio da comunidade política que gera o ‘denominador comum’. Considerando-se, tal como já referido, que este denominador fica definido, no seu essencial, no período analisado no capítulo anterior, pelo que se afigura agora importante compreender como se reflete numa expressão, conjunta e concreta, da comunidade política europeia. Ainda na dimensão metodológica, e por forma a completar a análise face à natureza formal e institucional do conteúdo dos Tratados, serão incluídas referências às recomendações elaboradas pelo Parlamento Europeu (entendido enquanto instituição representativa dos cidadãos da UE) sobre estes documentos, bem como às perceções da opinião pública europeia expressas através dos estudos realizados pelo Eurobarómetro no momentos de decisão política identificados.

Assim, face aos desenvolvimentos no processo de construção europeia descritos no capítulo anterior, considera-se possível identificar um conjunto de conceitos específicos que historicamente assumem particular importância como veículos de produção de identidade e que constituem ‘constelações de conceitos’ que produzem significados a partir dos quais o discurso europeu é gerado (cf. Waever, 2002). No que corresponde ao primeiro nível de análise (*União Europeia e o Sistema Internacional*), considera-se que a constelação de conceitos fundamental é constituída por: unidade europeia; interesses comuns e mecanismos partilhados. Já no que concerne ao segundo nível de análise (*Política Externa Europeia*), a constelação de conceitos fundamental até à criação da União Europeia pelo Tratado de Maastricht é composta por: alargamento; relações com países e territórios ultramarinos; ajuda ao desenvolvimento; segurança e defesa coletiva; práticas e procedimentos de cooperação partilhados.

Por forma a melhor compreender como o TUE reflete o denominador comum construído no quadro do processo de integração europeia, considera-se pertinente uma elaboração prévia sobre cada um destes conceitos – que resulta da interpretação do seu processo de construção – por forma a melhor apreender a formulação e alterações produzidas no âmbito do Tratado da União Europeia.

No que concerne ao nível de análise 1, relativo à ‘União Europeia e o Sistema Internacional’, o primeiro conceito central construído é o de unidade europeia, muito embora afirmando a diversidade dos povos que a compõem. Este resulta, desde logo, da experiência histórica de conflitualidade na Europa bem como da necessidade de reconstrução das economias no pós-II Guerra Mundial. Tal como identificado no “Documento sobre a Identidade Europeia” de 1973, esta unidade materializa-se na construção de um mercado comum, união aduaneira, instituições e políticas comuns, bem como promoção de mecanismos de cooperação económica e política. Acresce que esta ‘unidade europeia’ assenta, por um lado, num conjunto de princípios e valores fundamentais, resultantes da experiência histórica e política das diversas comunidades: defesa dos direitos humanos; dignidade humana; democracia; liberdade; igualdade; primado da Lei; bem como o progresso e bem-estar das populações. Este valores, entende-se do discurso adotado em diferentes momentos do projeto europeu, encontram fundamento de projeção global na Carta das Nações Unidas. Por outro lado, a ‘unidade europeia’ assenta também no seu modelo político. Este destaca-se pelo carácter distintivo que assume face a outros atores do sistema internacional, seja pelos mecanismos de cooperação e partilha de soberania – lógica supranacional – e carácter híbrido do seu sistema político, seja porque se posiciona no sistema internacional não sendo “dirigido contra ninguém nem inspirado por desejos de poder” (cf. “Declaração sobre a Identidade Europeia”, Copenhaga, 14 de Dezembro de 1973). Considera-se porém, e tal como defende Gilbert (2012 : pos. 572), que esta declaração não implica que com um potencial “virar as costas a uma política de poder” os Estados-membros do projeto europeu se tornem “modelos de altruísmo”. Isto porque a integração europeia não deixa de ser promovida pela existência de um conjunto de interesses comuns, designadamente económicos e de segurança e defesa coletiva, que podem, por um lado, colidir com o de outros atores internacionais e, por outro, cuja prossecução passa pela valorização da ‘unidade europeia’ no contexto do sistema internacional.

Assim, no que diz respeito ao segundo conceito do nível 1 – interesses comuns – importa destacar que o processo de integração afirma a reconstrução económica do continente europeu como prioridade. Como tal, são desenvolvidos mecanismos internos de promoção do desenvolvimento económico, progresso e bem-estar das populações à luz do ‘modelo social europeu’ e do princípio de coesão que sustentaria a existência de um mercado comum forte. Um outro interesse comum identificado é o da segurança e

defesa coletiva dos Estados da Europa ocidental, que se entende incluir uma dimensão de garantia da sobrevivência e independência de cada uma das comunidades nacionais. Porém, tal como já referido, se a recuperação económica não encontrava alternativa à integração europeia, a segurança e defesa coletiva passava – no e pelo contexto da Guerra Fria – em grande medida pela Aliança Atlântica. Neste sentido, defende-se, apesar da existência deste interesse comum – que se refletia no sistema internacional pela procura de paz e estabilidade, regional e global – a forma de o concretizar dividida os diversos Estados-membros. A prossecução destes dois interesses partilhados – recuperação económica e segurança e defesa coletiva – dependeria de uma projeção externa do projeto de integração europeia, seja como ator económico e comercial, seja como ator político.

Finalmente, no que concerne aos conceitos fundamentais do nível 1, importa destacar a consensualização da necessidade de promoção de mecanismos partilhados, de dimensão económica – no quadro da CEE e Euratom – e política, no âmbito da CPE. No essencial, os Estados-membros acordaram a necessidade de falar “em uníssono e agir em coesão e solidariedade para defender a maior eficácia dos seus interesses comuns e a sua independência”, tal como consagra o Preâmbulo do Ato Único Europeu (cf. *Ato Único Europeu*, L.169/2, 29 de Junho de 1987).

No que diz respeito a nível 2 – política externa europeia – recorda-se que a constelação de conceitos identificada até à criação da União Europeia pelo Tratado de Maastricht é composta por: alargamento; relações com países e territórios ultramarinos; ajuda ao desenvolvimento; segurança e defesa coletiva; práticas e procedimentos de cooperação partilhados. Sendo que a vontade de alargamento aos países da Europa ocidental sempre animou a integração europeia, este processo ganha nova importância com o fim da Guerra Fria e o potencial de expansão aos Estados de Leste. Esta evolução, considera-se, alterará o papel do alargamento na constelação de conceitos da ‘política externa europeia’, já que levará a que um poderoso instrumento da ação externa passe a tornar-se, na prática, uma questão de interna à União – já que visava a inclusão dos novos países no ‘grupo’ e a sua adaptação aos princípios e valores e modelo político adotado. Um segundo conceito fundamental é o da procura de relações privilegiadas com os países e territórios ultramarinos, o que se entende decorrer da experiência histórica colonial de muitos dos Estados-membros. É nesta decorrência que surge o conceito de ‘ajuda ao desenvolvimento’, já que aquela relação privilegiada teria



como objetivo o progresso económico e social destes povos e o estabelecimento de relações económicas e comerciais estreitas entre estes e comunidade europeia como um todo. No âmbito da segurança e defesa coletiva, que sendo um interesse comum se insere também na política externa europeia, destaca-se a relação que se entende por ‘ambivalente’ com os Estados Unidos da América, bem como a articulação entre a integração europeia em matéria de defesa e a OTAN e o papel a desempenhar pela UEO. Finalmente, no que concerne às práticas e procedimentos de cooperação partilhados, estas incluem duas dimensões: a coordenação entre as políticas desenvolvidas pela CEE e a CPE (que se considera constituírem as duas dimensões da política externa europeia); e a promoção de um ‘esforço’ de trocas de informação e consultas regulares, conforme definidas no âmbito da CPE pelo Ato Único Europeu.

É considerando este ‘denominador comum’ que se analisará o Tratado da União Europeia, procurando compreender como este reflete a identidade internacional do coletivo europeu.

### ***O Tratado de Maastricht***

É num contexto ao nível externo marcado pelo fim da Guerra fria – com as consequentes alterações geopolíticas na Europa e em particular a reunificação alemã concretizada em Outubro de 1990 – e ao nível interno, da integração europeia, pelo desenvolvimento do projeto de união monetária e pela proposta franco-alemã de criação de uma união política, que reforçaria a união económica, que se iniciam em Dezembro de 1990 as negociações para as alterações aos documentos fundadores do projeto europeu.

Por parte dos Estados-membros, muitas eram as expetativas e interesses específicos a apresentar nas negociações (cf., entre outros, Baum, 1996; Cafruny e Rosenthal, 1993; Dyson e Featherstone, 1999; Mazzucelli, 1997). A Alemanha pretendia promover uma ligação entre a união monetária e política, procurando compensar com uma valorização na cooperação política as perdas que teria com o desaparecimento do marco alemão. Defendia, por isso, uma aproximação a um sistema proto-federal – com o qual estava politicamente familiarizada dado o seu sistema de organização interna – através de um reforço dos mecanismos supranacionais. Posição

oposta tinha o Reino Unido – que entretanto tinha conhecido uma alteração de liderança política interna, com a substituição de Margaret Thatcher por John Major – que rejeitava qualquer reforço da supranacionalidade e, em particular, a participação numa união monetária. Conforme refere Dinan (2005 : 118), a posição minimalista britânica demonstrava “uma distância filosófica e ideológica” face aos restantes Estados-membros, o que se viria a refletir no posterior percurso britânico de não participação em diversas iniciativas de integração. A França, e pese embora a proposta conjunta entre Mitterrand e Kohl para uma união política, apresentava reservas ao reforço da cooperação em várias matérias, opondo-se, por exemplo, à atribuição de maiores poderes ao Parlamento Europeu e à Comissão e preferindo um fortalecimento do Conselho. Já a Itália, Espanha e restantes Estados-membros apresentavam nas negociações fortes interesses nacionais, orientados pelo que havia sido a sua experiência na integração europeia, bem como pelas consequências e desafios que anteviam face ao desenvolvimento da cooperação económica e à criação de uma união monetária.

Da literatura analisada, destaca-se o enfoque das negociações para matérias económicas e financeiras – e em especial face à União Económica e Monetária – quando comparada com a dimensão de política externa. Exceção constitui o debate relativo à potencial introdução de uma potencial dimensão de defesa militar, rejeitada desde logo pelos Estados que privilegiavam o papel da Aliança Atlântica – como o Reino Unido – e defendida pelos que preferiam uma opção autónoma europeia – como a França. Neste debate, importa referir o discurso de Jacques Delors, então Presidente da Comissão Europeia, em Março de 1991 em Londres, onde este defendia uma associação da estrutura da UEO ao projeto europeu, bem como uma maior independência da segurança e defesa europeia face aos EUA (Dinan : 2005 : 120). No plano institucional, a Comissão havia sido associada aos trabalhos de preparação do novo Tratado, em apoio ao Conselho. Ao Parlamento não tinha sido atribuída qualquer participação direta. Contudo, por decisão do Conselho, tinham sido estabelecidos contatos regulares entre a Presidência, o Presidente da Comissão e do Parlamento, no quadro dos quais este último defenderia um reforço da supranacionalidade e dos poderes destas duas instituições comunitárias.

Após um longo processo de negociações, o Tratado da União Europeia foi concluído e assinado pelos Chefes de Estado ou Governo, em Maastricht, a 7 de Fevereiro de 1992. À assinatura seguiu-se um período de ratificação pelas respetivas

comunidades nacionais. Foi então realizado um referendo na Dinamarca, cujo resultado chumbava o documento com o voto contra de 50,7% da população. De acordo com Dinan (2005 : 124-125), uma das principais críticas apontadas orientava-se para a arquitectura institucional: um Conselho que desenvolvia os seus trabalhos de forma fechada e em benefício próprio; uma Comissão tecnocrata e distante e um Parlamento caro e irrelevante. Era ainda reprovada a extrema complexidade do texto, bem como a perspectiva de uma imigração massiva (decorrente das propostas de cooperação referentes à ‘Justiça e Assuntos Internos’), a consagração do direito de voto a não-nacionais – mesmo que pertencentes a outros Estados-membros – e o potencial de promoção de uma política de defesa comum, designadamente através da associação da UEO à defesa europeia. Entre as principais preocupações estava também concretização da União Económica e Monetária, o decorrente rigor de convergências das economias e o “potencial de intrusão burocrática de Bruxelas” (Dinan, 125), designadamente face à prossecução das políticas sociais dinamarquesas. Neste contexto, e por forma a manter o compromisso da Dinamarca para com o projeto de integração, o Conselho Europeu de Dublin, em Dezembro de 1992, aprovou uma Declaração designada “Dinamarca na Europa” em que procurava responder às preocupações apresentadas. Este documento daria origem a um Protocolo anexo à versão final do TUE – “Protocolo relativo a certas disposições respeitantes à Dinamarca” – que consagrava a existência de cláusulas de excepção (ou ‘opt-out’) aplicadas a este país, no quadro das preocupações referidas. Encontrava-se assim um importante mecanismo que permitia a participação de todos os Estados-membros, salvaguardando as especificidades de cada um.

Nesta matéria, importa salientar que não se considera que a consagração de mecanismos de excepcionalidade contrariem a existência de uma identidade internacional europeia. O facto de a Dinamarca procurar garantir a salvaguarda do que considerava serem os seus interesses e valores próprios, e tal ser possível de acomodar no contexto da União Europeia, poderá demonstrar a capacidade de conciliação entre o projeto europeu e as diferentes identidades nacionais, no que resulta no já designado denominador comum. Acresce a importância de não ter sido afastada uma orientação política inovadora em matéria de política externa – como a referência à criação de uma política de defesa comum – pese embora as renitências apresentadas por alguns Estados-membros.

Ao referendo na Dinamarca seguiu-se um na Irlanda, em que o TUE foi aprovado por 69% dos votos, e na França – convocado pelo governo de Mitterrand após o ‘chumbo dinamarquês’ – em que o TUE foi também aprovado por 51,05%. Na Alemanha, destaca-se o debate que enquadrou a aprovação pelo Tribunal Constitucional daquele país – em particular no que concerne às questões relativas à democraticidade do projeto europeu e à União Económica e Monetária –, que acabou por aprovar o documento. Após um processo de ratificação em todos os Estados-membros, o Tratado da União Europeia assinado, em Maastricht, entraria em vigor, a 1 de Novembro de 1993. De acordo com o Preâmbulo do texto:

*“Resolvidos a assinalar uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias,*

*Recordando a importância histórica do fim da divisão do Continente Europeu e a necessidade da criação de bases sólidas para a construção da futura Europa,*

*Confirmando o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito,*

*Desejando aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua História, cultura e tradições,*

*Desejando reforçar o carácter democrático e a eficácia do funcionamento das Instituições, a fim de lhes permitir melhor desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas,*

*Resolvidos a conseguir o reforço e a convergência das suas economias e a instituir uma União Económica e Monetária, incluindo, nos termos das disposições do presente Tratado, uma moeda única e estável,*

*Determinados a promover o progresso económico e social dos seus povos, no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da protecção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas,*

*Resolvidos a instituir uma cidadania comum aos nacionais dos seus países,*

*Resolvidos a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo;*

*Reafirmando o seu objectivo de facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da inclusão, no presente Tratado, de disposições relativas à justiça e aos assuntos internos,*

*Resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade,*

*Na perspectiva das etapas ulteriores a transpor para fazer progredir a integração europeia (...)” (cf. Tratado da União Europeia, JOCE, C 224, 31 de Agosto de 1992)*

Face ao que havia sido consensualizado em documentos anteriores, e considerando que se mantêm, no essencial, o quadro geral de princípios e valores que até então definiam o projeto europeu<sup>111</sup> destacam-se três alterações fundamentais: instituição de uma “cidadania europeia”; de uma política orientada para a justiça e assuntos internos; e a criação de uma política externa e de segurança comum que incluía a definição, a prazo, de uma política de defesa comum.

No que diz respeito à criação de uma ‘cidadania europeia’, e conforme consagrada no art. 8º do Título II/Parte II do documento, entende-se que esta procurava reforçar o espírito de criação de uma ‘comunidade política europeia’ dando assim um carácter simbólico, e prático, à pertença dos cidadãos ao ‘grupo’ criado pelo projeto de integração. De acordo com o TUE, “é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro” (8º do Título II/Parte II), constituindo-se como direitos e deveres: circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros; eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; eleger e ser eleito nas eleições para o

---

<sup>111</sup> Excepção feita à referência à Carta das Nações Unidas, que passaria a constar nos princípios definidos para a ação externa da UE, no âmbito do Título V do TUE dedicado às “Disposições Relativas à Política Externa e de Segurança Comum”.

Parlamento Europeu no Estado-membro de residência; no território de países terceiros beneficiar de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; ter capacidade de petição ao Parlamento Europeu e recurso ao Provedor de Justiça (entidade igualmente criada pelo TUE) (cf. art. 8º-A e 8º-B Título II/Parte II).

No que se entende ser, igualmente, uma tentativa de aproximação dos cidadãos ao projeto europeu salienta-se a referência, no preâmbulo do Tratado, ao designado ‘princípio da subsidiariedade’ justificado pela necessidade de “criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos”. No plano da relação entre a União Europeia e a sua comunidade política, importa destacar que o art. F do Título I do TUE consagra que “a União respeitará a identidade nacional dos Estados-membros, cujos sistemas de governo se fundam nos princípios democráticos”. Desta referência, entende-se não só uma afirmação da diversidade dos povos que compõem o projeto europeu, igualmente referida no preâmbulo através da alusão à sua “História, cultura e tradições” particulares, mas também a interpretação de que a existência de uma comunidade política europeia, detentora de um identidade comum – e designadamente na esfera internacional, conforme já referido no Ato Único e reafirmado no TUE – não é incompatível com a existência de múltiplas identidades nacionais. Considera-se, aliás, que é precisamente através da compatibilização destas múltiplas identidades e na procura de elementos comuns e partilhados que se constrói a identidade europeia, incluindo a sua dimensão de projeção internacional. Acresce que este artigo reforça a ideia que a União Europeia se funda numa comunidade de Estados democráticos, defendendo por isso os princípios e valores que lhe estão associados.

Já a criação de mecanismos de cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos (JAI) – definido no Título VI do TUE – procurava, entende-se, responder aos desafios colocados pela facilitação da livre circulação de pessoas, iniciado com o processo de supressão de fronteiras internas entre os Estados-membros da CEE em 1985<sup>112</sup>. Esta nova área política consagrava a consulta mútua, troca de informações e

---

<sup>112</sup> Nesta data foi assinado do Acordo de Schengen, que estabelecia a supressão gradual dos controlos das fronteiras comuns, e que daria origem ao designado ‘espaço Schengen’, que hoje inclui 26 países europeus, 22 dos quais Estados-Membros da União Europeia: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, o

adoção de posições e ações comuns – de acordo com mecanismos semelhantes ao estabelecido para a PESC – e em matérias como: política de asilo; controlo da passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados-membros; política de imigração; entrada e circulação de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros; condições de residência de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros, incluindo o reagrupamento familiar e o acesso ao emprego; luta contra a imigração irregular; luta contra a fraude de dimensão internacional; cooperação judiciária em matéria civil e penal; cooperação aduaneira; e cooperação policial tendo em vista a prevenção e a luta contra o terrorismo, o tráfico ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional. Importa destacar que a cooperação nas áreas referidas não havia sido consagrada, em moldes semelhantes, nos Tratados anteriores. No que concerne ao seu impacto na identidade internacional da União Europeia, e porque se dirige ao ‘outro’ – definido pela UE como ‘países terceiros’ –, importa salientar que o desenvolvimento desta dimensão de cooperação política abriria caminho a uma concetualização de matriz essencialmente exclusiva, que encara a UE através de uma abordagem de ‘Europa Fortaleza’, não só em matéria de proteção de mercados, mas também imigração ou asilo. Ou seja, por um lado através da eliminação crescente de fronteiras internas e do reforço do sentimento de ‘comunidade política’ e, por outro, da definição de regras comuns para o acesso do ‘outro’ ao território dessa comunidade.

Já no que concerne aos objetivos gerais da União, o art. B do Título I consagra que

*“A União atribui-se os seguintes objetivos:*

*- a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado;*

---

Listenstaine, a Noruega e a Suíça. Neste contexto importa salientar que o Reino Unido e a Irlanda não fazem parte desta iniciativa, embora participem em mecanismos políticos com ela relacionados, como o Sistema de Informação de Schengen. (cf. Comissão Europeia, s.d.)

- a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;
- o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União;
- o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos;
- a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar, nos termos do procedimento previsto no n.º 2 do artigo N, em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objetivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade.” (cf. Tratado da União Europeia, JOCE, C 224, 31 de Agosto de 1992)

Neste contexto, importa destacar que a afirmação da identidade internacional da UE surge como o segundo objetivo a prosseguir no âmbito da integração, o que se interpreta como uma afirmação da prioridade atribuída às questões de política externa e de segurança e ao carácter ‘distintivo’ que era atribuído, internamente, ao projeto europeu.

Já no plano político-institucional, e para além de todos os desenvolvimentos relativos à criação de uma União Económica e Monetária, destaca-se a definição de uma arquitectura institucional assente numa estrutura de três pilares, que dispunham de distintos processos e mecanismos de decisão: Comunitário; Política Externa e de Segurança Comum e Justiça e Assuntos Internos<sup>113</sup>. Esta estrutura afirmava o carácter complexo – bem expresso, aliás, na estrutura do Tratado – do sistema político da UE, assente numa organização multinível e multidimensional, num misto de supranacionalidade e intergovernamentalidade, em que as diferentes instituições – Parlamento, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas – dispunham de distintas competências, consoante a área política específica de cooperação. Contudo, o TUE não deixava de afirmar, no Título I, art. C, que a “União dispõe de um quadro institucional único, que assegura a coerência e a continuidade das ações empreendidas para atingir os seus objetivos (...). A União assegurará, em especial, a coerência do

---

<sup>113</sup> Cf. nota 9 desta tese.



conjunto da sua acção externa no âmbito das políticas por si adotadas em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento. Cabe ao Conselho e à Comissão a responsabilidade de assegurar essa coerência”. Importa, assim, analisar como a identidade internacional da UE se reflete, na letra do Tratado, na dimensão externa das políticas comunitárias e da política externa e de segurança comum.

### *Da dimensão externa das políticas comunitárias*

A estrutura e funcionamento do designado ‘ pilar comunitário ’ era definido pelos Títulos II, III e IV<sup>114</sup> do TUE. De acordo com o art. 2º do Título II, a designada ‘ Comunidade ’ – cujo processo de decisão era baseado em mecanismos de co-decisão que envolviam o Conselho, o Parlamento e a Comissão (cf., designadamente, os artigos 189-B e 189-C) e em que o Tribunal de Justiça assegurava a compatibilidade dos atos legislativos com o Tratado – tinha como missão, “ através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns ” promover o “ desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros ”. Tratava-se, assim, da definição de políticas maioritariamente orientadas para a dimensão interna do projeto europeu. Porém, pela abrangência dessas políticas comuns – que incluíam a política aduaneira e livre circulação de bens, pessoas e serviços; política comercial comum; mercado interno; agricultura e pescas; transportes; concorrência; política social; coesão económica e social; ambiente; investigação e desenvolvimento tecnológico; transportes; energia, proteção civil e turismo – importa destacar como estas contribuíam para as relações externas da União, nas suas múltiplas dimensões.

Desde logo, porque a Comunidade detinha personalidade jurídica (art.º 210) – à semelhança do que já acontecia no Ato Único – o que lhe permitia estabelecer acordos com entidades terceiras, sejam Estados ou Organizações Internacionais. Nestes casos, e

---

<sup>114</sup> Que incluíam as disposições relativas à Comunidade – que substituíam a CEE – e relativas aos Tratados que instituíam a CECA e a Euratom.

à semelhança do que era estabelecido pelo método de decisão do ‘ pilar comunitário ’, cabia à Comissão a iniciativa de recomendar ao Conselho a abertura de negociações. Após a aprovação por este – por maioria qualificada ou unanimidade, consoante a matéria – o processo negocial seria desenvolvido pela Comissão, no quadro das diretrizes estabelecidas pelo Conselho e com o apoio de comités especiais por ele designados. A celebração do Acordo seria realizada pelo Conselho, após consulta ao Parlamento, sendo que em casos particulares – como aqueles que envolvessem um quadro institucional específico ou acordos com consequências orçamentais significativas para a Comunidade – exigiam um parecer favorável do Parlamento. Importa salientar que é neste contexto que se inserem os acordos de cooperação económica – designados de ‘ primeira ’ e ‘ segunda ’ geração – desenvolvidos com diversos Estados de diversas áreas geográficas<sup>115</sup>, que desta forma procuravam desenvolver relações económicas com a Comunidade, tal como acontecia com os países que tinham iniciado ou viriam a solicitar o processo de adesão à União Europeia<sup>116</sup>. Neste último caso, a após a aprovação pelo Conselho – por unanimidade – do processo de candidatura de um Estado ao projeto europeu, a execução do processo – embora sob as diretrizes políticas do Conselho – passava a ser gerida maioritariamente pela Comissão, de acordo com os modelos por ela desenvolvidos. Esta questão torna-se particularmente relevante, no contexto da compreensão da identidade política da UE, não só porque o alargamento constitui, entende-se, um elemento central da projeção da imagem externa da UE, mas também porque se considera que este servirá de modelo para as relações de cooperação futuras com países terceiros (ex.: Política Euro-Mediterrânica e Política de Vizinhaça Europeia<sup>117</sup>). E sendo as relações externas da comunidade, na sua dimensão económica de ator crescentente global, desenvolvidas de acordo com esta estrutura e procedimento, conclui-se que o papel da Comissão na formulação e projeção da identidade internacional da UE assume uma importância central.

É também no quadro da dimensão externa das políticas comunitárias que está consagrada a possibilidade da Comunidade aplicar medidas restritivas no âmbito das

---

<sup>115</sup> Como havia acontecido com Israel, em 1975. Cf. Parte III. 2 desta tese.

<sup>116</sup> Até à data de entrada em vigor do Tratado de Maastricht, haviam solicitado a adesão ao projeto europeu: Turquia (1987); Áustria (1989); Chipre (1990); Malta (1990); Suécia (1991); Finlândia (1992); Suíça (1992) e Noruega (1992). Entre estes, a Áustria, Finlândia e Suécia adeririam à União Europeia em Janeiro de 1995.

<sup>117</sup> Cf. Parte III.2 desta tese.

suas relações económicas (que já existiam no Ato Único Europeu). As designadas ‘sanções económicas’ estão previstas no art.º 228-A, segundo o qual “sempre que uma posição comum ou uma acção comum adotada nos termos das disposições do Tratado da União Europeia relativas à política externa e de segurança comum prevejam uma acção da Comunidade para interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações económicas com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, toma as medidas urgentes necessárias”. Definia-se, assim, um modelo de coordenação entre a dimensão ‘comunitária’ e a PESC, que permitia ao pilar político e de segurança dispor dos necessários instrumentos económicos no quadro de uma decisão do Conselho. Ao mesmo tempo, salienta-se que este era um importante instrumento no desenvolvimento de relações de ‘lógica vertical’ – ou seja, num contexto de relações de afirmação de poder, político ou económico – entre a UE e outros atores do sistema internacional

No que diz respeito às relações com organizações internacionais, e tal como previsto no Título II, Parte VI, art.º 229, de acordo com o Tratado de Maastricht cabia à Comissão “assegurar todas as ligações úteis com órgãos das Nações Unidas, das suas agências especializadas e do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio” bem como com o Conselho da Europa e a OCDE e “todas as organizações internacionais (...) considere oportunas”. Salienta-se, porém, que estas relações se circunscreviam às matérias consagradas no pilar comunitário.

Ainda no quadro das competências atribuídas à Comunidades, destaca-se a reafirmação de uma “política no domínio da cooperação para o desenvolvimento” e “a associação dos países e territórios ultramarinos, tendo por objetivo incrementar as trocas comerciais e prosseguir em comum o esforço de desenvolvimento económico e social” (cf. Título II, Parte VI, art.º 3). Em matéria de cooperação para o desenvolvimento, e afirmando a complementaridade das políticas desenvolvidas pela Comunidade face às dos Estados-membros, importa salientar as alterações no articulado do Tratado que passa a consagrar: o desenvolvimento económico e social “sustentável” dos países em vias de desenvolvimento, em especial dos mais desfavorecidos; a “inserção harmoniosa” dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial; e a luta contra a pobreza nos países em vias de desenvolvimento (cf. art.º 130-U). O mesmo artigo refere que “a política da Comunidade neste domínio deve contribuir para o objetivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de

direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais”. São assim, claramente, afirmados os princípios e valores que fazem parte do denominador comum europeu. Para além disto, o TUE refere que “a Comunidade terá em conta os objetivos a que se refere o artigo 130º-U nas políticas que puser em prática e que sejam susceptíveis de afectar os países em vias de desenvolvimento” (cf. art.º 130-V). Este articulado afigura-se da maior importância, tendo em conta que as ações desenvolvidas pela Comunidade no contexto global orientam-se, primariamente, para a dimensão económica assente na promoção de economias liberais. Em matéria discursiva, destaca-se a escolha da expressão ‘ter em conta’, o que se interpreta como uma forma de considerar as condições particulares dos países em desenvolvimento, apenas e em caso tal não contrariasse os interesses a prosseguir pela Comunidade (ex.: proteção do mercado único; liberalização da economia global; competitividade). Em matéria de ajuda ao desenvolvimento, cujas ações por se enquadrarem no ‘ pilar comunitário ’ são financiadas pelo orçamento da União, participa ainda o Banco Europeu de Investimento (cf. art.º 130-W). Pela importância que se atribui a esta questão, no âmbito da dimensão externa das políticas comunitárias, considera-se que esta política – no essencial promovida e executada pela Comissão – constitui um instrumento essencial da política externa da UE e elemento fundamental na projeção da sua identidade internacional.

Já no que concerne à associação ao projeto europeu de países e territórios ultramarinos, não se registam alterações face ao estabelecido no Ato Único Europeu, mantendo-se o objetivo de “promover o desenvolvimento económico e social (...) e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a Comunidade no seu conjunto”. De acordo com os princípios do preâmbulo do TUE, esta dimensão das relações externas deve servir para “favorecer os interesses dos habitantes desses países e territórios e fomentar a sua prosperidade de modo a conduzi-los ao desenvolvimento económico, social e cultural a que aspiram”.

Para concluir a análise da dimensão externa das políticas comunitárias, e porque se entende que a questão constitui uma importante inovação do TUE inserida nas disposições finais do Título correspondente às “regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação de legislações” – componente central do acervo

comunitário<sup>118</sup> – destaca-se o artigo relativo à política de vistos, segundo o qual “o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, determinará quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-membros”, acrescentando que “na eventualidade de se verificar, num país terceiro, uma situação de emergência de que resulte uma ameaça de súbito afluxo de nacionais desse país à Comunidade, o Conselho pode, deliberando por maioria qualificada, sob recomendação da Comissão, tornar obrigatória, por um período não superior a seis meses, a obtenção de visto pelos nacionais do país em questão” e concluindo com a referência a que “o presente artigo não prejudica o exercício das responsabilidades dos Estados-membros na manutenção da ordem pública e na salvaguarda da segurança interna” (art. 110-C). Considera-se, assim, que os Estados-membros transferem para a UE uma matéria relevante no quadro das relações com outros Estados, o que não pode deixar de ser remetido, no âmbito da análise sobre a identidade internacional da UE, para duas referências: por um lado, a concetualização de ‘Europa Fortaleza’, porque no seu conjunto define o acesso do ‘outro’ ao território do ‘grupo’; e, por outro, a promoção de uma medida de cooperação numa importante área de política externa dos Estados nacionais.

Finaliza-se, assim, esta análise com o que se considera serem os três contributos essenciais para a presente investigação. Em primeiro lugar, a dimensão externa das políticas comunitárias inclui elementos fundamentais da política externa da União, como sejam: a celebração de acordos internacionais; a relação com organizações internacionais (como o Conselho da Europa, OCDE, ONU); a gestão de instrumentos fundamentais, como o ‘alargamento’ ou a ‘ajuda ao desenvolvimento’ e a execução de ‘sanções económicas’. Desta forma, constitui um elemento central da projeção externa da União Europeia. Em segundo lugar, considera-se que de acordo com o articulado do

---

<sup>118</sup> De acordo com a interpretação proposta pela União Europeia, o ‘acervo comunitário’ constitui a base comum de direitos e obrigações que vinculam todos os Estados-Membros a título da União Europeia, englobando: o teor, os princípios e os objetivos políticos dos Tratados; a legislação adotada em aplicação dos Tratados e a jurisprudência do Tribunal de Justiça.; as declarações e as resoluções adotadas no quadro da União; os actos adotados no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum.; os actos aprovados no quadro dos domínios da Justiça e Assuntos Internos; os acordos internacionais concluídos pela Comunidade e os acordos concluídos entre os Estados-Membros nos domínios de actividade da União. Acrescenta a União, que “os países candidatos devem aceitar este acervo comunitário”, pelo que “as derrogações são excepcionais e de âmbito limitado. Para aderirem à União, os países candidatos encontram-se face à obrigação de transpor o acervo a nível das suas legislações nacionais e deverão passar a aplicá-lo a partir da sua adesão efectiva”. (cf. ‘Acervo comunitário’ in Portal da UE, disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/community\\_acquis\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_acquis_pt.htm)).

Tratado assinado em Maastrich, as políticas comunitárias com impacto externo traduzem o denominador comum previamente consensualizado, seja em matéria de princípios e valores, seja face à consolidação do modelo político e ao seu potencial de projeção na esfera internacional. Nesta dimensão da política externa da UE, são aplicados e consolidados os princípios, valores, normas e procedimentos que levaram à recuperação económica do continente europeu, bem como à consolidação da democracia nos estados que a ela aderiram (ex.: Grécia, Espanha e Portugal). Assim, o que se considera ser a replicação externa do modelo (interno) europeu constitui um elemento fundamental da identidade internacional da UE. Finalmente, ao nível das dinâmicas do sistema político, não pode deixar de ser salientado o papel absolutamente central da Comissão Europeia nesta área da política externa. Com o desenvolvimento de ações financiado pelo orçamento comunitário, ao contrário do que acontece no âmbito da PESC, o potencial impacto da dimensão externa das políticas comunitárias é muito significativo, em particular se atendermos à dimensão de cooperação económica com países terceiros e de ajuda ao desenvolvimento.

#### *Da Política Externa e de Segurança Comum*

A maior inovação do Tratado de Maastricht, em matéria de política externa europeia, é certamente a institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), consagrada no Título V do TUE. Esta iniciativa política vem substituir os mecanismos criados pela Cooperação Política Europeia (CPE), conforme consagrados no Ato Único Europeu. No que concerne à identidade internacional da União Europeia, a criação da PESC vem reforçar, no plano interno e externo à União, o compromisso dos Estados-membros para com o desenvolvimento da projeção internacional da integração europeia, em particular em matérias de segurança e, incluindo, a possibilidade de desenvolvimento de uma política comum de defesa. Tal assumia particular relevância dado o contexto internacional do pós-Guerra-Fria, o desaparecimento de uma estrutura global organizada em torno do conflito entre duas superpotências, as alterações geopolíticas em curso no continente europeu e a necessidade de garantia da segurança e defesa coletiva dos Estados-membros, considerada um interesse comum e estruturante do projeto de construção europeia.

De acordo com o art. J.1 do Tratado, a “União e os Estados-membros” comprometiam-se a definir e executar uma política externa e de segurança comum “extensiva a todos os domínios” desta área sectorial. Segundo o mesmo artigo, os objetivos desta política eram “a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União; o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas; a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris; o fomento da cooperação internacional; o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais”. Desta identificação, destaca-se a referência – porque inovadora face ao articulado do Ato Único que instituiu a CPE – da salvaguarda da “independência da União”, bem como a afirmação dos princípios e valores fundamentais que haviam sido previamente consensualizados ao longo do processo de construção europeia.

No mesmo artigo do Tratado define-se que estes objetivos seriam prosseguidos através da “instituição de uma cooperação sistemática entre os Estados-membros na condução da sua política” e da “realização gradual” de “ações comuns nos domínios em que os Estados-membros têm interesses importantes em comum”. No que concerne à “cooperação sistemática”, também ela constitui uma inovação semântica face ao estabelecido pela CPE. No termos do TUE, esta cooperação estabelecer-se-ia através da informação mútua e concertação pelos Estados-membros, no seio do Conselho, “sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral, de modo a garantir que a sua influência conjugada se exerça da forma mais eficaz, através da convergência das ações” (art. J.2 n.º1). Face ao articulado do Ato Único Europeu, destaca-se a substituição da expressão ‘esforço de concertação’ por uma construção verbal afirmativa (“Os Estados-membros informar-se-ão mutuamente e concertar-se-ão no âmbito do Conselho”), bem como da expressão ‘qualquer questão de política estrangeira de interesse geral’ por “todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral”. No mesmo sentido de fortalecimento de uma posição comum, o art. J.1 n.º 4 consagra que “os Estados-membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Abster-se-ão de empreender quaisquer ações contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como

força coerente nas relações internacionais. O Conselho zelará pela observância destes princípios”. Também nesta matéria as diferenças discursivas são evidentes: o que o Ato Único consagrava como ‘esforço de formulação e aplicação em comum de uma política estrangeira’, o TUE designa como ‘apoiar activamente e sem reservas’ a PESC; o que a CPE consagrava como ‘esforço por evitar qualquer ação ou tomada de posição prejudicial’ a uma posição comum, a PESC determina que os Estados-membros “abster-se-ão de empreender quaisquer ações contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia”. Esta alteração não deixa de ser particularmente significativa, considerando a reação dos Estados-membros ao desmembramento da Jugoslávia, no início da década de 1990, e em particular face ao reconhecimento alemão da Croácia e Eslovénia sem prévia concertação no contexto da CPE.

No que concerne à relação com organizações internacionais, estabelece o art. J.2 n.º 3 que “os Estados-membros coordenarão a sua acção no âmbito das organizações internacionais e em Conferências internacionais” onde “defenderão as posições comuns”, acrescentando o mesmo artigo que “nas organizações internacionais e em Conferências internacionais em que não tomem parte todos os Estados-membros, os que nelas participem defenderão as posições comuns” e manterão os restantes informados sobre todas as questões que se revistam de interesse comum. A concertação de posições e troca de informações deveria ocorrer, também, ao nível das missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros e as delegações da Comissão nos países terceiros, bem como as respetivas representações junto das organizações internacionais. Salvaguarda é feita à participação no Conselho de Segurança da Nações Unidas. De acordo com o art. J.5 n.º4 “os Estados-membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-membros plenamente informados. Os Estados-membros que são membros permanentes do Conselho de Segurança defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da Carta das Nações Unidas”.

Em matéria de instrumentos, a PESC definia a utilização de “posições comuns” (art. J.2) e “ações comuns” (art. J.3), estas últimas não aplicáveis em matérias de defesa com impacto militar. O procedimento de decisão era, exclusivamente, intergovernamental e determinado pela unanimidade no seio do Conselho. A representação da UE em matérias PESC era assegurada pela Presidência do Conselho,



igualmente responsável pela “execução das ações comuns” (J.5), que a este título expressaria “em princípio” a posição da União nas organizações internacionais e nas Conferências internacionais. No quadro das competências atribuídas, a Presidência poderia, “se necessário” ser “assistida pelo Estado-membro que tiver exercido a Presidência anterior e pelo que for exercer a Presidência seguinte” – estabelecendo o que viria a designar-se por *troika* – sendo a Comissão “plenamente associada” a este processo. No que concerne às competências do Parlamento, o TUE consagrava que este devia ser consultado “sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum” e a Presidência deveria zelar “por que as opiniões daquela Instituição sejam devidamente tomadas em consideração”. O Parlamento Europeu deveria, ainda, ser regularmente informado pela Presidência e pela Comissão sobre a evolução da política externa e de segurança, poderia dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho e procederia, anualmente, a um debate sobre os progressos realizados na execução da PESC.

Finalmente, no que diz respeito à dimensão de defesa, o art. J.4 estabelece que a PESC “abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum”. Nesta matéria, para além da relevância decorrente da introdução no articulado de Tratado de uma potencial política de defesa comum, destaca-se a linguagem extremamente prudente utilizada nesta matéria, de que são exemplos as expressões “definição, a prazo” e “poderá conduzir, no momento próprio”. Esta linguagem cautelosa contrasta com o carácter afirmativo assumido noutras dimensões da PESC, conforme acima identificado.

No que concerne à relação com a Aliança Atlântica, é entendimento dos Estados-membros conforme expresso no TUE que o estabelecido pela PESC não “afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-membros, respeitará as obrigações decorrentes, para certos Estados-membros, do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada nesse âmbito”. Por um lado, procurava acomodar-se o “carácter específico” da política de segurança e de defesa de Estados-membros (ex.: neutralidade) e, por outro, a compatibilidade com a cooperação desenvolvida no seio da Aliança Atlântica. No mesmo sentido, a existência desta política europeia “não obsta ao desenvolvimento de uma cooperação mais estreita entre dois ou mais Estados-membros

ao nível bilateral, no âmbito da UEO e da Aliança Atlântica” desde que tal “não contrarie nem dificulte a cooperação prevista”. No que diz respeito à União da Europa Ocidental (UEO), o art. J. 4 do TEU considera que esta “faz parte integrante do desenvolvimento da União Europeia”, pelo que a União solicita que “prepare e execute as decisões e ações da União que tenham repercussões no domínio da defesa”. Importa salientar que é neste articulado que assenta o mecanismo de ‘opt-out’ consagrado pela Dinamarca e acima referido.

Em matéria de financiamento, as despesas administrativas seriam suportadas pelo orçamento comunitário, sendo que as restantes ou ficariam a cargo dos Estados-membros – com base “uma chave de repartição a determinar” – ou seria imputadas à União após decisão, por unanimidade, no Conselho (art. J.11).

Logo após a assinatura do TUE em Maastricht, o Parlamento Europeu emitiu uma resolução em que apresentava a sua perspetiva sobre o documento. Embora admita tenham sido “alcançados alguns progressos em matéria de União Económica e Monetária (UEM) de políticas comuns e de cidadania”, o Parlamento Europeu não deixa de salientar um conjunto de críticas, entre as quais a não supressão “do défice democrático” e “insuficiências tais” ao nível do sistema político “que se justifica duvidar da capacidade da União Europeia para realizar os objetivos proclamados”, em especial “se aumentarem o número de membros da Comunidade”. Interpretam os deputados que críticas semelhantes serão assumidas pelos próprios Estados-membros, já que previam no Tratado uma nova CIG para 1996 (cf. *Resolução sobre os resultados das conferências intergovernamentais*, N.º. C 125/81, 7 de Abril de 1992).

Em matéria de política externa, a resolução do Parlamento Europeu destaca a exclusão da PESC do Tratado da Comunidade Europeia – o que significava, na prática, a ausência de competências vinculativas do Parlamento Europeu e da Comissão, bem como a incapacidade de recurso legal ao Tribunal de Justiça –, o que criaria “uma confusão geral ao estabelecer a ‘União’ (representada pela Presidência do Conselho) competente em alguns domínios e a ‘Comunidade’ (representada pela Comissão) noutros”. Ainda em matéria de política externa, os deputados criticam a delegação de competências em matéria de defesa na União da Europa Ocidental (UEO) “sem prever um controlo parlamentar adequado” (cf. *Resolução sobre os resultados das conferências intergovernamentais*, N.º. C 125/82, 7 de Abril de 1992).

No âmbito geral do Tratado, uma crítica direta é feita ao Governo do Reino Unido, por conduzir “disposições especiais” benefício próprio no que se refere à união monetária e política social, congratulando-se com o facto de “os outros Estados-membros não se terem mostrado dispostos a deixar que a atitude negativa de um único governo nacional impeça a sua ação” (cf. *Resolução sobre os resultados das conferências intergovernamentais*, N.º. C 125/84, 7 de Abril de 1992). Apesar das críticas, os parlamentares europeus instavam os parlamentos nacionais a ratificar o Tratado e afirmavam a sua determinação em “prosseguir os seus esforços para alcançar uma união europeia com vocação federal, democrática e eficaz” (cf. *Resolução sobre os resultados das conferências intergovernamentais*, N.º. C 125/86, 7 de Abril de 1992).

No plano das perceções da opinião pública europeia, o relatório do Eurobarómetro publicado em Dezembro de 1992 indicava que 73% dos cidadãos dos Estados-membros eram a favor de esforços que estavam a ser desenvolvidos para unificar a Europa ocidental, por oposição a 19% que revelavam estar contra (Eurobarómetro 38, 1992 :7). Numa análise por país, o relatório indica que a maior parte das quedas no apoio à unificação da Europa haviam sido registadas no Reino Unido (que passava de -9 para -14) e na Alemanha (que passava de -10 para -12). Reduções significativas foram também sentidas na Itália (de -4 para -7) – onde o apoio à Comunidade era tradicionalmente forte –, bem como noutros estados do Sul – como a Espanha (de 0 a -8), Portugal (-2 a -6), Grécia (-1 a -6) – e na Irlanda (-1 a -7). Dinamarca, considerado um estado tradicionalmente eurocético e onde o TUE viria a ser rejeitado – contrariava a tendência, com o aumento do apoio à unificação europeia (+4), à participação da comunidade (+1), aos benefícios percebidos de filiação (+6) e lamentando caso a Comunidade fosse desfeita (+11) (Eurobarómetro 38, 1992 :7). Na opinião sobre o Tratado assinado em Maastricht, em 10 dos 12 Estados-membros (excepção ao Reino Unido e Dinamarca) a maioria absoluta ou relativa dos inquiridos afirmou ser ‘a favor’ do documento (Eurobarómetro 38, 1992 : 29).

Relativamente às questões relativas à nova dimensão de justiça e assuntos internos, 72% dos inquiridos nos Estados-membros consideravam que deviam ser desenvolvidas regras comuns em matéria de asilo, refugiados e imigração, sendo o apoio mais elevado na Alemanha (81%), Países Baixos (80%) e Itália (74%) (Eurobarómetro 38, 1992 : 33).

Em matéria de identidade, o mesmo relatório do Eurobarómetro (1992 : 45) refere que 62% dos cidadãos consideram que as identidades nacional e europeia são compatíveis, sendo a proporção mais alta em Itália (71%) e Países Baixos (69%) e a mais baixa no Reino Unido (52%) e na Irlanda (50%). Nestes dois últimos casos, mais de 30% dos inquiridos consideravam que a sua identidade nacional seria, de facto, substituída por um sentimento europeu de identidade.

Finalmente, em matéria de política externa, o relatório refere que 69% dos inquiridos apoiavam a criação da PESC (Eurobarómetro 38, 1992 : 33), sendo que a maioria era no Luxemburgo (79%), Países Baixos (77%) e Alemanha (75%) e o menor apoio no Reino Unido (55%) e na Dinamarca (64%). Face à proposta de desenvolvimento de uma política de defesa comum, 77% dos inquiridos nos Estados-membros apoiavam a iniciativa, sendo a maioria no Luxemburgo (84%), França (81%), Itália (81%) e Alemanha (81%) e o menor apoio na Irlanda (50%), país neutral, e na Dinamarca (48%), que disporia do mecanismo de ‘opt-out’.

Considera-se, assim, face à consensualização obtida através das negociações que levaram à assinatura do Tratado de Maastricht, ao mecanismos de ratificação e ajustamentos que lhe seguiram, bem como face à opinião expressa pelos deputados do Parlamento Europeu e pelos cidadãos, através do Eurobarómetro, que é possível identificar o que constitui o denominador comum em que assenta a identidade internacional da UE no início da década de 1990.

Em matéria de princípios e valores, não parece existir uma alteração significativa face ao previamente consensualizado. Porém, no que diz respeito ao que nesta tese se designa por nível 1 da prática discursiva – União Europeia e Sistema Internacional – considera-se existirem alguns ajustamentos. Mantendo-se, e mesmo fortalecendo, a noção de ‘unidade europeia’ através da criação da ‘cidadania’ na União, o Tratado reforça o enfoque nos princípios democráticos, seja ao nível interno seja externo, através da sua inclusão na dimensão de ‘ajuda ao desenvolvimento’ e na PESC. Acrescem duas alterações que se entendem significativas: a criação da cooperação em matéria de justiça e assuntos internos (JAI); e a substituição do conceito de ‘reconstrução económica’ da Europa pela consolidação e projeção externa do modelo adotado. No que diz respeito à cooperação em matérias JAI, afiguram-se claros os impactos na imagem externa da União – designadamente através da promoção de um conceito de ‘Europa Fortaleza’ – bem como nas suas consequências face à definição de

uma ‘unidade’, no seio das fronteiras de UE, face ao ‘outro’, aqui entendido como os países terceiros. Por outro lado, e naquela que se considera uma alteração significativa, a ênfase deixa de ser dada à ‘reconstrução da economia europeia’ e passa para a consolidação do modelo adotado, face ao que entende ser o seu potencial de promoção de progresso e bem-estar das populações. Tal seria aplicado ao nível interno – através do mercado único e da união económica monetária – mas também ao nível externo, através do estabelecimento de mecanismos de cooperação – acordos – e na ‘ajuda ao desenvolvimento’. Já no que diz respeito aos interesses comuns, designadamente em matéria de segurança e defesa coletiva, o TUE inova na referência à ‘independência’ da União Europeia e na criação da PESC, com potencial de criação de uma política de defesa comum, embora se mantenham as tensões relativas aos instrumentos a utilizar na prossecução desse objetivo. A modalidade adotada, e salvaguardando a especificidade de alguns Estados – como a neutralidade irlandesa ou o ‘opt-out’ dinamarquês – foi a associação da UEO à iniciativa europeia, embora mantendo a referência aos compromissos de alguns Estados-membros no contexto da Aliança Atlântica.

No que diz respeito ao nível 2 da prática discursiva (‘política externa europeia’) considera-se que se mantêm os elementos definidos até ao Ato Único Europeu – designadamente o processo de alargamento, ajuda ao desenvolvimento, relações com territórios e países ultramarinos, e promoção de uma segurança e defesa coletiva – sendo que a criação da PESC, em todos os seus domínios, constitui o novo elemento a incluir na definição da identidade internacional da UE. Ficava, desta forma, consensualizado um novo ‘denominador comum’.

### ***De Amesterdão a Nice***

No contexto da construção e consolidação de uma identidade internacional do projeto europeu, a consensualização alcançada através da aprovação do Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht a 1 de Novembro de 1993, procurava responder – mesmo que parcialmente – a uma das principais questões que se colocava ao processo de intergração europeia em matéria de projeção externa: Que União Europeia se poderia/deveria projetar no sistema internacional? Que identidade internacional atribuir ao projeto europeu? Nas palavras do antigo primeiro-ministro espanhol, Filipe González, essa definição deveria ocorrer, em primeiro lugar, ao nível das comunidades políticas dos Estados-membros e refletir-se, depois, nas negociações estabelecidas no seio do Conselho e na imagem externa projetada pela União. Numa análise ao processo de negociação que levou ao Tratado de Maastricht, Filipe González declarou que “era necessário definir [o que a UE] é, ou ninguém nos iria entender. Tal como as crianças curiosas que questionam os seus pais, nós questionámo-nos (...): o que é isto? Imaginem as dificuldades que encontrámos quando os defensores da UE, os eurocépticos e outra fauna política dos 12 Estados-membros tentaram definir esta nova criação. Finalmente decidimos que a União Europeia seria uma *união de povos*. Exaustos com o esforço, tínhamos de silenciar a criança curiosa porque estávamos a ter dificuldades em encontrar resposta para a próxima questão: o que significa a união de povos?” (cit in Guisan, 2012 : 156).

É neste contexto, considera-se, que se encontrava a União Europeia no período que mediou a segunda metade da década de 1990 e a primeira da década de 2000. Nesta fase, a UE realizou duas alterações ao TEU – em Amesterdão (1999) e Nice (2003) – procurando responder, internamente, aos desafios da integração – em particular à concretização da União Económica e Monetária (UEM), que não contava com a participação do Reino Unido e da Dinamarca –, do processo de alargamento e, externamente, às alterações do contexto regional e internacional, em particular face aos conflitos que ocorriam nos Balcãs em resultado da desintegração da antiga Jugoslávia.

Tal como salienta Dinan (2005 : 133), o impacto interno da UEM demonstrava a “ligação intrincada” entre as políticas europeias e nacionais, já que promovia um

contexto propício a que os governos pudessem conter os gastos públicos, embora gerando preocupações nas respectivas comunidades políticas face aos cortes nos sistemas sociais. Acresce que o contexto do início da década de 1990, interno e externo, não era de crescimento económico significativo, embora variasse entre Estados-membros, o que limitava a concretização das iniciativas político-económicas propostas. Isto levou a que a maioria dos Estados-membros apresentasse a possibilidade de não cumprir os critérios definidos. Tal como recorda Gilbert (2012 : pos. 4503), em 1995 a Comissão estimava que apenas o Luxemburgo cumpriria, em 1997, os critérios de deficit e limite de dívida pública nacional; a Alemanha e a França talvez o conseguissem e os restantes Estados-membros grandes dificuldades em fazê-lo. Era, por isso, necessário procurar as adequadas respostas políticas, com o necessário impacto nas alterações ao TUE, como aliás já tinha ficado consagrado no documento aprovado em Maastricht.

No que concerne ao processo de alargamento, este constituía um desafio igualmente significativo à integração europeia. Por forma a definir o quadro de princípios e valores em que assentaria este processo, o Conselho Europeu de Copenhaga, realizado em dezembro de 1993, estabeleceria um conjunto de critérios – vulgarmente designados por ‘critérios de Copenhaga’ – a cumprir pelos Estados candidatos à adesão, que seriam reforçados pelo Conselho Europeu de Madrid, realizado em dezembro de 1995 (cf. *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Copenhaga*, 12 e 13 de Dezembro de 1993; *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Madrid*, 15 e 16 de dezembro de 1995). Assim, por forma a que o Conselho aprovasse a abertura de negociações teria de ser cumprido o ‘critério político’, consubstanciado na existência de instituições estáveis que garantissem a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem, o respeito pelas minorias e a sua protecção<sup>119</sup>. Subsequentemente, seriam aplicados os critérios económico – existência de uma economia de mercado funcional e capacidade de fazer face às forças de mercado e à concorrência da União – e ‘acervo comunitário’ – capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo aos objectivos de união política, económica e monetária – cumpridos os quais ser possível concluir o processo. A monitorização da aplicação destes critérios ficaria a cargo da Comissão Europeia, responsável pela

---

<sup>119</sup> Recorde-se que é este o critério em que assenta o adiamento do início das negociações com a Turquia, cuja candidatura foi apresentada em 1987.

realização de relatórios regulares, que seriam aprovados pelo Conselho e debatidos no Parlamento.

No quadro do processo de alargamento em curso, logo em 1995 tinha ficado concluída a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, embora estes Estados não causassem maiores preocupações à construção europeia, nas suas dimensões económica e política. Isto porque as respectivas estruturas de governação – enquanto democracias consolidadas –, bem como sociais, económicas e financeiras se ajustavam ao modelo da Europa comum. De acordo com Dinan (2005 : 142), em termos de políticas públicas, os novos Estados-membros traziam à UE uma maior sensibilidade para com questões ambientais, forte compromisso com o livre comércio e desenvolvimento global, políticas sociais progressistas, novas perspectivas de relação com a Rússia e países da vizinhança, designadamente os Estados bálticos. Estes contributos, considera-se, viriam a refletir-se na letra dos Tratados, em termos de princípios e valores adoptados, e nesta sequência na própria identidade internacional da UE.

Porém, a segunda metade da década de 1990 ficaria marcada por um conjunto de novas candidaturas à adesão – Hungria (1994), Polónia (1994), Roménia (1995), Estónia (1995), Letónia (1995), Lituânia (1995), Bulgária (1995), República Checa (1996) e Eslovénia (1996) – que daria origem ao maior alargamento da história da integração europeia, concretizado em 2004 e 2007. Considerando suas estruturas políticas, sociais e económicas, os Estados da Europa central e de leste olhavam para a UE com expectativas de apoio económico e financeiro, acesso aos mercados e apoio técnico, mas também, entende-se, com um reconhecimento do modelo político adoptado – assente nos valores democráticos – e potencial de projeção internacional (cf., entre outros, Moravcsik e Vachudová, 2003; Schimmelfennig, 2001; Schneider, 2009). Por seu lado, a União Europeia encarava esta nova fase do processo de alargamento com importantes perspetivas de estabilização regional, através da ajuda aos novos Estados independentes no desenvolvimento político – promoção e consolidação de regimes democráticos assentes no primado da Lei e princípios de boa governação – e económico – sustentados no mercado livre. No que concerne às relações regionais e internacionais, este novo quadro europeu significaria, para ambos (UE e estados candidatos) importantes desafios ao nível da política externa e de segurança, em particular face às relações com a Aliança Atlântica e com a Rússia (cf., entre outros, Fierke e Wiener, 1999; Gardner-Feldman, 1999; Müller-Brandheck-Bocquet, 2006; Neuhold e Sucharipa,



2003; Regelsberger, 2003; Regelsberger, 2004). Isto porque o processo de integração dos novos Estados independentes da Europa central e de leste ocorreria a par do seu processo de inserção na Aliança Atlântica, o que se refletiria num aprofundamento do debate destas duas dimensões da segurança e defesa coletiva no âmbito da integração europeia e num ajustamento das percepções russas face às dinâmicas de poder na Europa.

Finalmente, no que diz respeito ao contexto regional e internacional, a década de 1990 ficaria, sem dúvida, marcada pelo conflito nos Balcãs, que se reputa de absolutamente fundamental para os desenvolvimentos promovidos no quadro da política externa e de segurança europeia. A resposta inicial europeia é tida pela literatura como insuficiente, descoordenada e não demonstrando um nível mínimo de consensualização prévia, conforme discutido, embora de forma sintética, no capítulo anterior. Os desenvolvimentos nos Balcãs foram determinados por sucessivos episódios de conflitualidade. Numa primeira fase, e perante a instabilidade gerada na Eslovénia, eclodiu a guerra pela independência da Croácia. Posteriormente, irrompeu o conflito na Bósnia, o qual assumiu contornos de violência e violação dos princípios basilares do Direito Internacional que chocaram as comunidades políticas europeias, tal como demonstra a tragédia de Srebrenica em Julho de 1995. Quando escalam as tensões interétnicas na região do Kosovo, seguidas de forte instabilidade na Macedónia, tornou-se claro que a reconfiguração das fronteiras na região balcânica seria um processo moroso e de complexidade significativa.

É neste contexto de pressão na sua vizinhança, com regulares fenómenos de *spill over* dos conflitos, os quais recrudesciam alimentados pelas diferenças étnicas, que a Europa e os EUA, concomitantemente, foram intervindo visando pôr cobro aos múltiplos atropelos aos direitos humanos e às Convenções Internacionais registados na região balcânica. Perante a incapacidade de resposta europeia, a reação ocidental foi em grande medida assumida pela Aliança Atlântica, afirmando, assim, a sua relevância no quadro da segurança coletiva no continente europeu. Ainda que todo o processo de intervenção internacional no conflito dos Balcãs, particularmente na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo, tenha sido pautado por diversos momentos de impasse, entropia e incerteza, sobressaindo as dificuldades em alinhar posições no Grupo Internacional de Contacto – composto pela Alemanha, os EUA, a França, a Federação Russa, a Itália e o Reino Unido –, considera-se que o conflito balcânico serviu de

alavanca à reforma do conceito estratégico da OTAN, em 1999, e ao reforço institucional da UE enquanto actor na esfera externa, particularmente no que à dimensão de segurança e defesa diz respeito. Refletia-se, neste sentido, na identidade internacional da UE.

Assim, os eventos referidos, considera-se, assumiram uma importância absolutamente fundamental no desenvolvimento da PESC e da sua dimensão de promoção de uma defesa comum, reforçada pelos resultados da Cimeira de Saint Malo, realizada entre a França e o Reino Unido a 4 de Dezembro de 1998. Deste encontro entre duas das principais potências europeias – que ao longo do processo de integração haviam assumido perspectivas divergentes quanto ao papel a assumir pela UE na segurança e defesa coletiva da Europa – resulta o acordo relativo à necessidade de dotar a União Europeia de capacidade de decisão e ação autónoma em matéria de defesa, apoiada em forças militares credíveis, com o objetivo de responder a crises internacionais, quando a Aliança Atlântica não estivesse envolvida. Para tal, e a fim de evitar duplicações desnecessárias, a UE deveria ter em conta os ativos disponíveis na União da Europa Ocidental (UEO) (cf. *Franco-British St. Malo Declaration*, 4 de dezembro de 1998). Esta declaração foi adoptada pelo Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999 (cf. *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Colónia*, 3 e 4 de Junho de 1999).

Enquadram-se, desta forma, as alterações realizadas em Amesterdão – acordadas pelos Estados-membros a 2 de outubro de 1997 e em vigor desde 1 de maio de 1999 – e em Nice – aprovadas a 26 de Fevereiro de 2001 e em vigor desde 1 de Fevereiro de 2003.

No plano dos princípios e valores, o Tratado de Amesterdão passa a incluir no seu preâmbulo, enquanto princípio estrutural à integração europeia “o desenvolvimento sustentável” no contexto da realização do mercado interno, reforço da coesão e proteção do ambiente (cf. *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*<sup>120</sup>, 10 de Novembro de 1997). É também no preâmbulo deste documento que passa a ser consagrada a execução de uma “política externa e de segurança comum que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma

---

<sup>120</sup> Designado, por razões de simplificação, Tratado de Amesterdão e aplicando-se o mesmo princípio ao Tratado de Nice.

defesa comum”, eliminando assim as expressões ‘a prazo’ e ‘no momento próprio’, conforme expresso no Tratado assinado em Maastricht.

Em Amesterdão alterações foram, igualmente, introduzidas nos objectivos a cumprir pela União Europeia (art. B, que corresponderia após a renumeração promovida em Nice ao art. 2º). Assim,

*“A União atribui-se os seguintes objectivos:*

- a promoção do progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma união económica e monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado,*
- a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, nos termos do disposto no artigo J.7,*
- o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da União,*
- a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade,*
- a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade.*

*Os objectivos da União serão alcançados de acordo com as disposições do presente Tratado e nas condições e segundo o calendário nele previstos, respeitando o princípio da subsidiariedade, tal como definido no artigo 3º-B do Tratado que institui a Comunidade Europeia” (cf. Tratado de Amesterdão, 10 de Novembro de 1997)*

Face ao estabelecido pelo Tratado de Maastricht, UE passava a incluir nos seus objectivos a promoção de “um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável”, procurando desta forma, considera-se, responder às preocupações das comunidades políticas nacionais face aos ajustamento económicos realizados no contexto do mercado único e união monetária. É igualmente incluída, numa inovação face à versão anterior do Tratado, “a manutenção e desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”, no que se entende como um reforço do pilar de ‘justiça e assuntos internos’ no âmbito das política europeias comuns.

Ainda no planos dos princípios, é alterado o art. F das disposições comuns do Tratado (que corresponderia após a renumeração promovida em Nice ao art. 6º) que passa a consagrar que a “União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros” autonomizando no articulado do mesmo artigo a referência a “a União respeitará as identidades dos Estados-membros”. Recorde-se que o articulado acordado em Maastricht apenas previa que a União ‘respeitará a identidade dos Estados-membros, cujos sistemas de governo se fundam nos princípios democráticos’. Porém, a alteração mais significativa nesta matéria, considera-se, surge com a introdução em Amesterdão de um artigo que prevê a sanção a Estados-membros que não cumpram os princípios democráticos referidos.

De acordo com o art.F.1 (que corresponderia após a renumeração promovida em Nice ao art. 7º)

*“1. O Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros, ou da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro, de algum dos princípios enunciados no nº 1 do artigo F, após ter convidado o Governo desse Estado-Membro a apresentar as suas observações sobre a questão.*

*2. Se tiver sido verificada a existência dessa violação, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e colectivas.*

*O Estado-Membro em questão continuará, de qualquer modo, vinculado às obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado.*

*3. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode posteriormente decidir alterar ou revogar as medidas tomadas ao abrigo do nº 2, se se alterar a situação que motivou a imposição dessas medidas.*

*4. Para efeitos do presente artigo, o Conselho delibera sem tomar em consideração os votos do representante do Governo do Estado-Membro em questão. As abstenções dos membros presentes ou representados não impedem a adopção das decisões a que se refere o nº 1. A maioria qualificada é definida de acordo com a mesma proporção dos votos ponderados dos membros do Conselho em causa fixada no nº 2 do artigo 148º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.*

*O presente número é igualmente aplicável em caso de suspensão do direito de voto nos termos do nº 2.*

*5. Para efeitos do presente artigo, o Parlamento Europeu delibera por maioria de dois terços dos votos expressos que represente a maioria dos membros que o compõem.” (cf. Tratado de Amesterdão, 10 de Novembro de 1997)*

Já nas alterações promovidas em Nice, o texto deste artigo é reforçado, substituindo a “a existência de uma violação grave e persistente” por “existência de um **risco** [destacado nosso] manifesto de violação grave de alguns dos princípios enunciados”. Considera-se, desta forma, que existe uma clara preocupação do Conselho face ao cumprimento dos princípios e valores democráticos em que assenta o projeto europeu, passando o Parlamento a dispor, também, de capacidade para propor ao Conselho uma deliberação sobre esta matéria.

No âmbito da política externa da União, e não se verificando alterações significativas no que concerne à dimensão das políticas do pilar comunitário, importa destacar as alterações no contexto da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Desde logo, no art. J.1, a expressão utilizada em Maastricht relativa a ‘A União e os seus Estados-membros’ definirão e executarão uma política externa e de segurança comum, passa a ser substituída por – apenas – ‘A União’, desaparecendo assim a referência aos Estados-membros, o que se reputa de particularmente significativo.

No que concerne aos princípios e valores – e considerando que o articulado do Tratado de Maastricht definia que entre os objectivos da PESC se encontrava ‘a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União’ – em Amesterdão passa a ser acrescentado a este articulado (art. J.1) “de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas”, o que se entende reforçar a importância atribuída pela UE a este documento enquadrador do sistema internacional pós II Guerra Mundial. É, ainda, acrescentado no ponto seguinte do mesmo artigo “o reforço da segurança da União sob todas as formas”, do que se depreende uma justificação face ao desenvolvimento das fundações de uma política de defesa comum.

A nível político, e no plano dos instrumentos, o Tratado de Amesterdão cria a figura das ‘estratégias comuns’ (art. J.2) enquanto documentos orientadores em matérias PESC, que acrescentariam às posições e ações comuns a aprovar pelo Conselho, conforme estabelecido em Maastricht. Já no plano institucional, é criada a figura do ‘Alto Representante para a política externa e de segurança comum’ que também desempenharia funções de ‘Secretário-Geral do Conselho’ (art. J.8 n.º3), em apoio à Presidência. É igualmente criada a figura do ‘representante especial’ (art. J.8 n.º5), a quem seria conferido um mandato relativo a questões políticas específicas. Em ambos os casos, a nomeação seria feita pelo Conselho.

Em matéria de decisão política, uma das principais inovações do Tratado de Amesterdão é a designada ‘abstenção construtiva’. De acordo com o art. J.13 as decisões ao abrigo da PESC “serão adoptadas pelo Conselho por unanimidade”, contudo o mesmo artigo consagra que “as abstenções dos membros presentes ou representados não impedem a adopção dessas decisões”. O mesmo artigo acrescenta que “qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem mais de um terço dos votos, ponderados nos termos do n.º 2 do artigo 148º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a decisão não será adoptada”.

À semelhança da interpretação anteriormente apresentada face ao mecanismo de ‘opt-out’, considera-se que esta opção não colide com a construção de uma identidade internacional da UE enquanto sentimento de identificação coletiva face a elementos comuns. Ao contrário, entende-se que é consensualizada entre os Estados-membros a salvaguarda de interesses próprios e diversidade de entendimentos que, embora existam, não obstarão à prossecução de uma política e acção externa da União enquanto resultado de um denominador comum. Face ao articulado definido, que permite a utilização do veto e a não adopção de decisão em caso de abstenção da maioria dos membros, consideram-se salvaguardados os pressupostos de existência de um

‘denominador comum’, contribuindo assim para a afirmação de uma identidade internacional da UE que assegura a diversidade das comunidades políticas e respectivos entendimentos face às questões internacionais.

Ainda em matéria de processo decisório, o art. J.13 do Tratado de Amesterdão consagra a extensão da votação por maioria qualificada sempre que o Conselho “adopte acções comuns ou posições comuns ou tome qualquer outra decisão com base numa estratégia comum” – sendo que esta última exige unanimidade – e “sempre que adopte qualquer decisão que dê execução a uma acção comum ou a uma posição comum”. Porém, não deixa de garantir que “se um membro do Conselho declarar que, por importantes e expressas razões de política nacional, tenciona opor-se à adopção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procederá à votação. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade” (art. J.13). Esta extensão da votação por maioria qualificada não é aplicável a decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Finalmente, destaca-se a definição, em Amesterdão, na letra do Tratado da ‘chave de repartição’ de custos relativa a missões de domínio militar ou da defesa, que passa a sustentar-se no produto nacional bruto (PNB) de cada Estados-membro.

No que diz respeito à cooperação em matéria de segurança, o Tratado de Amesterdão inova na inclusão da possibilidade da UE desenvolver “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” (art. J.7 n.º2), no que passaria a ser designado como ‘missões petersberg’.

Após em Amesterdão ser criado o mecanismo das ‘cooperações reforçadas’ (Título VI-A) – que permitiam possibilidade formal de alguns Estados-Membros estabelecerem entre si uma cooperação reforçada, no quadro dos Tratados, utilizando as instituições e os procedimentos da UE – é com o Tratado aprovado em Nice, em vigor desde 2003, que estas se passam a aplicar à PESC com o objectivo de “salvaguardar os valores e servir os interesses da União no seu conjunto, afirmando a sua identidade como força coerente na cena internacional” (art. 27 A). De acordo com o mesmo artigo, estas ‘cooperações reforçadas’ no âmbito da PESC deveriam respeitar três pressupostos: i) os princípios, os objectivos, as orientações gerais e a coerência da política externa e de segurança comum, bem como as decisões tomadas no quadro dessa política; ii) as



competências da Comunidade Europeia; e iii) a coerência entre o conjunto das políticas da União e a sua acção externa. Já o art. 27-B enuncia que as cooperações reforçadas no âmbito da PESC “incidem na execução de uma acção comum ou de uma posição comum” mas não “em questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa”.

Em matéria de segurança e defesa, é anexa ao Tratado de Amesterdão uma declaração que cria a ‘Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce’, com o objetivo de definir prioridades estratégicas nas ações externas da União, em particular face a crises internacionais. Anexa ao Tratado aprovado em Amesterdão está também uma declaração aprovada pelo Conselho de Ministros da UEO segundo a qual “sempre que solicitada pela UE, a UEO preparará e executará as decisões e ações da União que tenham repercussões no domínio da defesa” pelo que esta organização “desenvolverá o seu papel de organismo político-militar europeu de gestão de crises”, o que se articula com a letra do Tratado quanto à execução das designadas ‘missões Petersberg’. É nesta declaração do Conselho de Ministros da UEO que surge a expressão “Identidade Europeia de Segurança e Defesa”, que não se considera, portanto, como letra do Tratado.

Importa salientar que pese embora as evoluções registadas no Conselho Europeu Helsínquia, realizado em Dezembro de 1999 (cf. *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Helsinquia*, 10 e 11 de Dezembro de 1999) – em que foi aprovado um relatório da Presidência relativo ao “reforço da política europeia comum de segurança e defesa” em que era “adoptado um objectivo comum europeu prioritário para assegurar capacidades militares rapidamente posicionáveis” (o designado *Headline Goal*) – e no Conselho Europeu de Nice, realizado em Dezembro de 2000 – em que os Chefes de Estado ou Governo da UE concordaram na criação das estruturas permanentes do Comité Político e de Segurança (COPS), do Comité Militar e Estado-Maior da União Europeia – não foi introduzida no Tratado da União Europeia, aprovado a 26 de Fevereiro de 2001, qualquer referência a uma ‘política comum de segurança e defesa’<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Por razão de clarificação, importa salientar que as referências vulgarmente realizadas à criação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) em Nice, remetem para a decisão do Conselho Europeu – cuja reunião se realizou nessa cidade – e não para a sua consagração na letra do Tratado da UE, em vigor desde 2003.

Expostas as alterações inseridas no Tratado da União Europeia, conforme aprovadas em Amesterdão e Nice, importa analisar as percepções delas decorrentes. Desde logo, o facto do Tratado de Amesterdão ter entrado em vigor sem qualquer rejeição, em referendo, pelas comunidades nacionais dos Estados-membros. O mesmo não aconteceu com o Tratado de Nice, que foi chumbado num primeiro referendo realizado na Irlanda, em Julho de 2001, e posteriormente aprovado numa repetição deste mecanismo, em Outubro de 2002.

No que concerne às opiniões do Parlamento Europeu face às alterações introduzidas ao TUE em Amesterdão, conforme expressas na resolução aprovada a 4 de Novembro de 1997 (cf. *Resolução sobre o Tratado de Amesterdão*, CONF 4007/97 - C4-0538/97, 5 de Novembro de 1997), importa destacar que esta instituição da UE afirma, no preâmbulo do documento, que “dada a dupla legitimidade da União Europeia como União de Estados e União de Povos da Europa, compete ao Parlamento Europeu articular com plena independência a vontade de integração dos povos da União” e que “o futuro irá exigir uma identidade da União mais clara, por forma a perseguir os interesses internacionais da UE” (cf. *Resolução sobre o Tratado de Amesterdão*, CONF 4007/97 - C4-0538/97, 5 de Novembro de 1997). Embora a referência à identidade internacional da UE tenha sido feita já no Tratado assinado em Maastricht, o Parlamento não a referiu do documento de análise então elaborado, do que se interpreta que a expressão passaria a integrar o ‘léxico’ das instituições europeias.

Em matéria de princípios e valores, o Parlamento recorda que “nunca podem ser dados como adquiridos os valores fundamentais da União Europeia: a paz, a democracia, a liberdade, os direitos do Homem, o Estado de Direito, a justiça social, a solidariedade e a coesão antes têm de ser conquistados incessantemente”, acrescentando lamentar “a ausência de um preâmbulo que, à imagem do que se passava com os anteriores Tratados, manifeste de forma explícita a vontade política comum das Partes, vontade que deve visar a pertença a uma comunidade que é mais do que a soma das partes e mais do que uma mera associação de interesses e cujos membros não visam senão o equilíbrio entre a contribuição dada e as vantagens obtidas” (cf. *Resolução sobre o Tratado de Amesterdão*, CONF 4007/97 - C4-0538/97, 5 de Novembro de 1997). O Parlamento defende ainda, e à semelhança do que já havia referido em momentos anteriores, que se deveria proceder a uma elaboração de uma carta de direitos

fundamentais específica da União, o que só se viria a concretizar com a anexação deste documento ao Tratado aprovado em Lisboa, em 2009.

Numa avaliação crítica, o documento elaborado pelo Parlamento Europeu “deplora que o Tratado de Amesterdão não comporte as reformas institucionais indispensáveis ao funcionamento eficaz e democrático de uma União alargada” e considera que estas “devem ser realizadas antes do alargamento e com a maior brevidade possível” sob pena de atrasarem os processos de adesão. Por esta razão, os deputados solicitam ao Conselho Europeu “que declare que não entrará em vigor qualquer adesão antes de estarem concluídas as reformas institucionais necessárias ao bom funcionamento de uma União alargada” e que nesta medida dê início a uma reforma institucional tendo em vista o alargamento, estabelecendo um diálogo político com o Parlamento Europeu sobre esta questão (cf. *Resolução sobre o Tratado de Amesterdão*, CONF 4007/97 - C4-0538/97, 5 de Novembro de 1997).

Em matéria de política externa e de segurança comum, o documento constata que o Tratado de Amesterdão “contém de facto algumas melhorias institucionais, orçamentais e práticas”, mas que “globalmente, fica nitidamente aquém das expectativas, não só no que se refere aos mecanismos de decisão” (cf. *Resolução sobre o Tratado de Amesterdão*, CONF 4007/97 - C4-0538/97, 5 de Novembro de 1997). Em termos de inovações positivas, o Parlamento destaca a inclusão das denominadas ‘missões Petersberg’, embora considere que deva ser reforçada uma perspectiva de desenvolvimento de uma defesa comum, nomeadamente a solidariedade entre os Estados-Membros.

Já no texto de recomendações relativo às alterações introduzidas em Nice (cf. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia 2001/2022(INI)*, 31 de Maio de 2001), e o contrário do tom crítico assumido em posições face a tratados anteriores, o Parlamento Europeu considera que “o Tratado de Nice faz desaparecer o último obstáculo formal ao alargamento e reafirma a importância estratégica do alargamento da União Europeia rumo à unificação da Europa como factor de paz e de progresso”. Porém, não deixa de salientar que “uma União com 27 ou mais Estados-membros necessita de reformas mais profundas, de forma a garantir a democracia, a eficácia, a transparência, a clareza e a governabilidade”.

No plano dos princípios e valores, o Parlamento “congratula-se pela integração, no artigo 7º TUE, de um instrumento de prevenção e de alerta, que consolida o

compromisso da União Europeia para com os valores da democracia, da liberdade, dos direitos humanos e do Estado de direito; felicita-se igualmente pelo facto de, para além do direito de iniciativa que lhe é reconhecido, ser necessário o parecer favorável do Parlamento Europeu”.

Na análise das percepções das opiniões públicas europeias, e à semelhança do realizado face ao Tratado de Maastricht, recorre-se aos estudos elaborados pelo Eurobarómetro. No relatório 48 do Eurobarómetro, apresentando em Março de 1998, o primeiro após a assinatura do Tratado de Amesterdão a 2 de Outubro de 1997, começa por ser salientada a conclusão de que a maioria dos europeus são da opinião que a União Europeia terá um papel mais importante (46%), ou, pelo menos, o mesmo papel (34%), em seu quotidiano, no início da década de 200. De acordo com o mesmo estudo, apenas 7% consideram que a UE desempenhará um papel menos importante no dia-a-dia dos cidadãos europeus (Eurobarómetro 48, 1998 :7). Numa análise por país realizada nos, então, 15 Estados-membros demonstra que Itália (60%), Grécia (58%), Portugal (54%), Dinamarca (52%), Países Baixos (51%), Irlanda e França (ambos 50%) são aqueles em que a UE assume maior importância nas questões diárias (Eurobarómetro 48, 1998 :7). Acresce que, de acordo com os dados do Eurobarómetro, a maioria dos europeus não só acredita que a UE terá um papel mais importante, eles também o desejam (45%) (Eurobarómetro 48, 1998 :8). Os países em que tal se demonstra com maior acuidade são a Grécia (72%), Itália (68%) e Portugal (66%). Já em matérias PESC, o Eurobarómetro refere que 69% dos europeus são a favor de uma política de defesa comum, face a 19% contra, e 63% são a favor de uma política externa comum, com 21% contra (Eurobarómetro 48, 1998 :48).

Análise semelhante foi realizada em Março de 2003, um mês após a entrada em vigor do Tratado de Nice. No que concerne à comunidade política, e de acordo com este estudo, 45% dos europeus sentem-se bastante/muito ligados à UE, por contraste aos 52% que se sentem pouco ou nada ligados à União (Eurobarómetro 58, 2003 : 26). Já no que diz respeito à imagem que os cidadãos têm da União, cerca de metade (52%) declaram que a UE evoca uma imagem positiva, ao contrário de 15% que consideram que a União lhes projeta uma imagem negativa (Eurobarómetro 48, 1998 : 51).

Em matéria de política externa, e após a entrada em vigor do Tratado de Nice, 67% dos cidadãos declararam ser a favor do desenvolvimento de uma política externa comum o que, segundo o Eurobarómetro, seria o valor mais alto após Outubro de 1995

(Eurobarómetro 48, 1998 : 71). Numa análise por país, o desenvolvimento de uma política externa comum da UE reúne maior apoio em Itália (80%), Grécia (79%) e Luxemburgo (78%), ao contrário do Reino Unido (38%), Suécia e Finlândia (ambos com 53%) (Eurobarómetro 48, 1998 : 72). Também em relação ao desenvolvimento de uma política de defesa comum se regista um acréscimo do apoio dos cidadãos europeus, com 73% a favor e 17% contra (Eurobarómetro 48, 1998 : 73). O maior apoio é registado no Luxemburgo (88%), Itália (85%), Espanha, Grécia, Alemanha e Bélgica (estes último com 79% cada), sendo o menor no Reino Unido (49%), Finlândia (42%), Suécia (43%) (Eurobarómetro 48, 1998 : 73).

Conclui-se, assim, e à semelhança do que havia ocorrido após a aprovação do Tratado de Maastricht, que os cidadãos da UE se identificam com os desenvolvimentos do projeto de integração europeia em matéria de política externa e, consequentemente, a identidade internacional construída e projetada pela União.

Já no que concerne às alterações que se entendem ser produzidas pelos ajustamento ao TUE formulados em Amesterdão e Nice, importa destacar que ao nível 1 da prática discursiva – UE e sistema internacional – se considera ter sido incluído aos elementos estruturantes da identidade internacional da UE a ‘promoção do desenvolvimento sustentável – que se entende ser resultado do contributo dos Estados-membros que aderiram em 1995 – e um reforço do compromisso face à dimensão de ‘justiça e assuntos internos’ na construção do ‘eu’ coletivo do projeto europeu, por oposição ao outro que se encontra fora das fronteiras comuns. Já no que diz respeito ao nível 2 – política externa europeia – considera-se ter existido um reforço da defesa da Carta das Nações Unidas enquanto documento estruturante da atividades dos Estados no sistema internacional. Acresce a adição de novos instrumentos à dimensão de segurança e defesa – designadamente as ‘estratégias comuns’, as ‘missões petersberg’ e a consagração do embrião de uma política de defesa comum desenvolvida, em particular, no quadro das reuniões do Conselho Europeu – bem como de alterações na estrutura institucional da UE, em matéria de política externa, com a criação das figuras do ‘Alto Representante’ e do ‘Representante Especial’.

Estava, desta forma, definido um renovado denominador comum da identidade internacional da UE.

### *Da Estratégia de Segurança Europeia*

Cerca de dois meses após a entrada em vigor das alterações ao Tratado da União Europeia acordadas em Nice, o Conselho Europeu solicitava ao Secretário-Geral do Conselho e Alto Representante para a Política Externa e de Segurança, cargo desempenhado por Javier Solana, a apresentação de um documento que elaborasse sobre os desafios de segurança internacional com que se confrontava a União. Este trabalho deveria ser realizado “em estreita cooperação com os Estados-membros e a Comissão, a fim de submeter uma Estratégia de Segurança da UE” ao Conselho de Relações Externas, que seria posteriormente adoptada pelo Conselho Europeu a realizar em Dezembro de 2003 (cf. *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Salónica*, 19 e 20 de Junho de 2003). O contexto internacional era, porém, de enorme instabilidade. A 20 de Março de 2003 tinha tido início a intervenção norte-americana e aliada no Iraque, que estava na base de uma das maiores crises nas relações transatlânticas das últimas décadas.

Na sequência dos trágicos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington, a política externa norte-americana era orientada para a ‘luta global contra o terrorismo’. É neste contexto que surge a decisão da administração dos EUA, liderada por George W. Bush, de intervir militarmente no Iraque, a fim de derrubar o regime de Saddam Hussein. Para tal, foram realizados um conjunto de contactos com os tradicionais aliados internacionais, designadamente europeus, por forma a grangear apoio para a operação. As reacções na Europa foram, porém, repartidas. Reino Unido, Polónia, Dinamarca, Países Baixos, Itália e Espanha acederam participar militarmente na operação; França, Alemanha, entre outros, rejeitaram. Nas palavras do então secretário da Defesa norte-americano estavam definidas as fronteiras entre a ‘nova’ e ‘velha’ Europa: “A Alemanha tem sido um problema, a França tem sido um problema (...) mas se olharmos para o número significativo de outros países da Europa... eles não estão com a França ou Alemanha nisto, eles estão com os Estados Unidos” (cit in CNN, 2003).

No contexto interno à União, as diferentes respostas dos Estados europeus também causaram tensão. Tal como recorda Dinan (2005 : 115), o presidente francês Jacques Chirac criticou abertamente a posição assumida pelos países da Europa central e de leste, candidatos à adesão, por apoiarem a posição norte-americana e não francesa,

esta última apoiada pela Alemanha. No entender de Dinan tratava-se de uma evidência do decréscimo de influência da França, no seio da UE, nas vésperas do maior alargamento da história do processo de integração.

Para vários autores (cf., por exemplo, Bailes, 2005; Biscop, 2004, 2005; Biscop e Andersson, 2008; Grevi, 2008), o contexto internacional marcado pelo pós-11 de Setembro e pela crise transatlântica, acima referida, foram fundamentais à decisão europeia de definir uma estratégia de segurança. Segundo Biscop (2004 : 7-8), os Estados-membros da UE podem ter sustentado a sua posição própria em diferentes motivações: por um lado, definir o que repetidamente havia sido referido como o ‘carácter distintivo’ da UE, distanciando-se da política externa norte-americana, com a qual não concordavam, e apresentando uma alternativa; por outro, alinhar um conjunto de prioridades europeias com as norte-americanas e de outros atores internacionais, por forma a preservar a parceria transatlântica, que percepcionavam como ameaçada; ou uma combinação das duas razões anteriores, na procura de uma reconciliação já que tanto seria necessária uma definição da agenda de segurança internacional europeia e como a continuidade da parceria transatlântica.

É neste contexto, e tal como definido pelo Conselho Europeu de Salónica, que o Secretário-Geral do Conselho e Alto Representante para a Política Externa e de Segurança apresenta ao Conselho da UE, em Junho de 2003, uma proposta de ‘Estratégia de Segurança Europeia’, cuja versão final foi aprovada – e não adoptada como inicialmente previsto – pelo Conselho Europeu de Bruxelas, realizado no final de 2003 (cf. *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Bruxelas*, 19 e 20 de Dezembro de 2003). Pese embora o documento, intitulado “Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, não resulte de uma ampla discussão no seio da arquitectura institucional da UE e, como tal, não assuma relevância comparável à letra dos Tratados, considera-se que pelo seu contributo para o debate sobre a posição a adoptar da UE face ao contexto internacional – e respetiva influência na formulação de uma identidade internacional da União – não pode deixar de ser referido.

O documento inicia com uma referência ao contexto interno europeu, considerando que “A Europa nunca foi tão próspera, segura e livre como hoje” (cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003); “forçamente um ator global” que tem “450

milhões de habitantes, com uma produção que representa um quarto do produto nacional bruto (PNB) mundial, e com uma vasta gama de instrumentos ao seu dispor”. Descrevendo o contexto internacional pós-Guerra-Fria – em que “Estados Unidos passaram a ocupar uma posição dominante enquanto actor militar” – com uma “crescente abertura das fronteiras” e “uma indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança”, o documento considera que a Europa continua confrontada com uma série de ameaças e riscos.

Entre as principais ameaças, começa por destacar o terrorismo. Trata-se, na definição do documento, de um fenómeno de origem complexa, cuja vaga mais recente, de dimensão global, “está ligada ao extremismo religioso de carácter violento”, do qual a “Europa é simultaneamente um alvo e uma base”. Neste âmbito, importa recordar que, no ano seguinte à aprovação do documento ocorriam os atentados terroristas em Madrid, a 11 de Março de 2004, e mais tarde, em Londres a 5 de Julho de 2005.

O documento prossegue com a identificação da proliferação de armas de destruição maciça como “potencialmente” a maior ameaça à segurança europeia. Pese embora a existência de regimes internacionais<sup>122</sup> para a governação internacional nesta matéria, a ‘Estratégia Europeia em Matéria de Segurança’ considera que “cenário mais assustador é o da aquisição de armas de destruição maciça por parte de grupos terroristas. Se tal acontecesse, um pequeno grupo teria capacidade para infligir danos a uma escala que antes se encontrava apenas ao alcance dos Estados e dos exércitos”, o que colocaria a Europa perante “riscos acrescidos”.

Ainda na definição de ameaças seguem-se os ‘conflitos regionais’ – entre os quais são destacadas as regiões de Caxemira, dos Grandes Lagos, da Península da Coreia e do Médio Oriente (em que o conflito israelo-palestiniano seria assumido como uma prioridade) – o ‘fracasso dos Estados’ – que em razão da má governação geravam, em alguns casos, guerras civis cujo impacto pode ser potencialmente global – e a ‘criminalidade organizada’, considerada nas suas vertentes interna e externa, com potencial de ligação a algumas das ameaças anteriores. Neste sentido, o documento conclui que “o conjunto de todos estes elementos – terrorismo determinado a fazer uso da máxima violência, disponibilidade de armas de destruição maciça, criminalidade organizada, enfraquecimento do sistema estatal e privatização da força – poderão

---

<sup>122</sup> Sobre a conceptualização de ‘regimes internacionais’ cf. Parte I.2 desta tese.



colocar-nos perante uma ameaça verdadeiramente radical (cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003).

Definidos os pressupostos, e por se tratar de um documento de orientação estratégica, são igualmente referidas algumas linhas de ação, designadamente para ‘enfrentar as ameaças’, ‘criar segurança na vizinhança’ e uma ‘ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo’. No capítulo da resposta às ameaças, o documento defende que a UE havia desenvolvido, até àquela data, um conjunto de instrumentos orientados para a mitigação dos riscos de segurança com que se confrontava – designadamente o ‘mandato de detenção europeu’, políticas de luta contra a proliferação de armamentos, gestão de conflitos e reconstrução de Estados ‘em colapso’. Acresce que por dispor de instrumentos políticos e económicos – na vertente comunitária e intergovernamental do sistema político da UE – a “União Europeia está particularmente bem equipada para reagir a estas situações multifacetadas (cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003).

No que diz respeito à segurança na ‘vizinhança’, importa salientar que este conceito começa, neste período, a ser usado regularmente no léxico das relações externas europeias, para definir os países na fronteira próxima da UE que não estariam no processo de alargamento. Como refere o documento “a geografia continua a ser importante” e “é do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados” (cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003). Assim, seria necessário que a UE tornasse extensiva aos “vizinhos a Leste os benefícios da cooperação económica e política, enfrentando ao mesmo tempo os problemas políticos que os afectam”. O documento destaca, em particular, o Mediterrâneo; o Médio Oriente e o interesse “de forma mais acentuada e activa, pelos problemas do Sul do Cáucaso, que, a seu tempo, será também uma região vizinha” (cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003).

Finalmente, “num mundo de ameaças, mercados e meios de comunicação globais, a nossa segurança e a nossa prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral efectivo”. No entendimento da ‘Estratégia Europeia em Matéria de Segurança’ trata-se de “defender e desenvolver o Direito Internacional”, bem como o papel de “Instituições importantes do sistema internacional” – como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Aliança Atlântica, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o Conselho da Europa, a ASEN, o Mercosul e a União Africana –, através da promoção de uma ordem internacional em que sejam respeitadas as regras estabelecidas e promovida a governação global. Ao nível dos mecanismos de resposta, o documento defende que “políticas de comércio e de desenvolvimento podem constituir poderosos instrumentos para promover as reformas” necessárias ao progresso e bem-estar dos povos”, pelo que quando certos países se colocam “fora dos limites da sociedade internacional” devem “compreender que há um preço a pagar, designadamente a nível das suas relações com a União Europeia” (cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003). Interpreta-se que esta é a expressão clara de definição de ‘relações verticais’ no contexto das interações estabelecidas entre a UE e parceiros externos, o que constitui, entende-se, a adopção de uma política de poder por parte da União, em particular através da utilização da sua vertente de maior influência internacional: a económica e financeira.

A ‘Estratégia Europeia em Matéria de Segurança’ conclui que a UE deve desempenhar um papel mais ativo, capaz e coerente na esfera internacional, promovendo relações com os seus parceiros. Neste âmbito, e embora considere que “nada pode substituir a relação transatlântica” – uma expressão particularmente significativa dado o contexto acima referido – é destacado um esforço no sentido de estabelecer relações mais próximas com a Rússia – “que deverá conduzir a uma parceria estratégica” –, bem como com os vizinhos do Médio Oriente e nossos parceiros da África, da América Latina e da Ásia, a que a UE se encontra ligada pela “história, geografia e laços culturais”. (cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003).

Este documento seria revisto, no final de 2008, através do “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”. Desde logo, destaca-se a evolução semântica apresentada no título, em que se substitui ‘Europa Segura’ por ‘garantir a segurança’ e ‘mundo melhor’ por ‘mundo em mudança’. Interpreta-se que esta alteração decorre, desde logo, das dinâmicas verificadas no context internacional, em que se multiplicavam os cenários de conflitualidade e as ameaças – identificadas no documento – à segurança europeia. Na contextualização deste documento, começa por ser salientado o facto de a União acarretar “hoje maiores responsabilidades do que em qualquer outro momento da sua história”, constituindo-se como um “pólo de estabilidade” – pelas consequência do processo de alargamento e em resultado das intervenções nos Balcãs – ao mesmo tempo que se depara com “perigos e problemas de crescente complexidade” (cf. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008).

Reiterando o facto da União Europeia contribuir para um “mundo mais seguro” através de “gama singular de instrumentos a que pode recorrer” o documento alude, numa inovação ao anterior, ao conceito de “segurança humana”, que amplamente havia sido difundido no quadro da narrativa promovida pela ONU. Em matéria de cooperação para o desenvolvimento, o relatório destaca o facto de a UE continuar a “a ser o maior doador dos países necessitados” sendo que considera “imprescindível assumir compromissos a longo na perspectiva de uma estabilização duradoura” (cf. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008).

Em matéria de Política Europeia de Segurança e Defesa, destaca o facto de a UE, durante a década de 2000, ter desenvolvido mais de 20 missões de resposta a crises, “que vão desde a consolidação da paz na sequência do tsunami no Achém até à protecção dos refugiados no Chade”. É neste âmbito que volta a ser reafirmado o carácter distintivo da UE: “O êxito desta actuação é o resultado de uma política externa e de segurança que a Europa aborda de maneira distinta”. Porém, o documento considera que a União não pode deixar de procurar “moldar os acontecimentos”, através de uma actuação com “oportunidade e coerência, contando com as necessárias capacidades e com o apoio da opinião pública”. O relatório vai mais longe afirmando que “a nível mundial, a Europa deve conduzir um processo de renovação da ordem

multilateral”, em que a Organização das Nações Unidas ocuparia “a posição cimeira do sistema internacional” (cf. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008).

Em matéria de desafios globais e principais ameaças, passam a ser identificados: proliferação de Armas de Destruição Maciça; terrorismo e criminalidade organizada; ciber-segurança; segurança energética; e alterações climáticas. Já em termos de estabilidade regional e internacional, é referido o processo de alargamento; o processo de apoio à estabilização do Kosovo; a prioridade à Política Europeia de Vizinhança (PEV); a importância das relações com a Ucrânia e a Geórgia; o papel da UE a desempenhar no Mediterrâneo e Médio Oriente; a preocupação crescente com o programa nuclear iraniano; e os interesses da UE para além da sua vizinhança imediata, como sejam a estabilização do Afeganistão e a promoção de boas relações entre a Índia e o Paquistão.

Em termos de inovações conceptuais face ao documento anterior, destaca-se a promoção do ‘nexus entre segurança e desenvolvimento’ – no que se considera ser uma clara influência do papel da Comissão em matéria de política externa europeia –, a identificação do combate a pirataria como nova dimensão da criminalidade organizada e o apelo à criação de um regime internacional para regulação do comércio de armas, com particular destaque para as armas ligeiras e de pequeno calibre, munições de fragmentação e minas antipessoal. O relatório conclui afirmando que “há cinco anos, a Estratégia propôs a visão da UE como uma força actuante em prol de um mundo mais justo, mais seguro e mais unido. Demos já grandes passos nesse sentido. Mas o mundo à nossa volta está a mudar muito rapidamente, com novas ameaças e um equilíbrio de forças em transformação. Para construir uma Europa segura num mundo melhor, temos que influenciar de forma mais activa a evolução dos acontecimentos. E devemos fazê-lo já.”

Entende-se assim, e salientando uma vez mais que não se considera o referido documento estratégico como expressão manifesta da identidade internacional da UE, que existe um ajustamento da posição assumida em 2003 – de narrativa mais ‘construtiva’ – para uma abordagem mais ‘afirmativa’, em que procuram ser consideradas as recentes dinâmicas do sistema internacional. Porém, considera-se que este documento não sugere alterações significativas aos dois níveis da prática discursiva

analisada na presente tese – UE e sistema internacional (nível 1) e política externa europeia (nível 2) – sendo que algumas das considerações elaboradas serão integradas no articulado do Tratado da União Europeia, aprovado em Lisboa.

### ***O Tratado de Lisboa***

No final de 2001, a poucos dias da entrada em vigor da ‘moeda única’ (a 1 de janeiro de 2002) e na fase final do maior processo de alargamento da integração europeia (que ocorreria em 2004 e 2007), os Chefes de Estado ou Governo dos Estados-membros da UE, reunidos em Laeken, decidiram emitir uma declaração – que seria anexa às conclusões do Conselho – em que lançavam o ‘debate sobre o futuro da Europa’ (cf. *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Laeken, Anexo I - Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia*, 19 e 20 de Dezembro de 2003). Trata-se de um documento eminentemente interrogativo, em que são elencadas as principais questões relativas aos ajustamentos necessários a promover no projeto europeu, decorrentes do que se entendia serem as ambições e expectativas face a ele criadas. Entre elas “Qual o papel da Europa neste mundo alterado?”. No essencial, e recuperando a analogia utilizada pelo antigo primeiro-ministro espanhol Filipe González acima citada, os responsáveis políticos dos Estados-membros assumiam a evidência que já não era possível conter por muito mais tempo ‘a criança curiosa’ e, eles próprios, adotavam esse papel. A Europa estava numa “encruzilhada” e era necessário definir o conteúdo da ‘união de povos’, na esfera interna e externa.

A ‘declaração de Laeken’ começa, assim, por expressar o entendimento, consensualizado, do Conselho face à evolução do projeto de integração europeia.

*“Durante séculos, povos e Estados procuraram adquirir o controlo do continente europeu com guerras e armas. Neste continente debilitado por duas guerras sangrentas e pelo declínio da sua posição no mundo, foi aumentando a consciência de que o sonho de uma Europa forte e unida só pode ser concretizado em paz e concertação. Para vencer definitivamente os demónios do passado, foi inicialmente lançada uma comunidade do carvão e do aço, a que se juntaram mais tarde outras actividades económicas, como a agricultura. Por fim, acabou por criar-se um verdadeiro mercado único de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, a que se juntou, em 1999, uma moeda única. Em 1 de Janeiro de 2002, o euro passa a ser uma realidade na vida quotidiana de 300 milhões de cidadãos europeus.*

*A União Europeia foi, portanto, criada progressivamente. A princípio, tratava-se sobretudo de uma cooperação económica e técnica. Há vinte anos, a primeira eleição directa do Parlamento Europeu veio reforçar consideravelmente a legitimidade democrática da Comunidade, que até aí assentava unicamente no Conselho. Nos últimos dez anos, foram lançadas as bases de uma união política e estabelecida uma cooperação nos domínios da política social, emprego, asilo, imigração, polícia, justiça e política externa, bem como uma política comum de segurança e defesa.*

*A União Europeia é um êxito. Há já mais de meio século que a Europa vive em paz. Juntamente com os Estados Unidos da América e o Japão, a União é uma das três regiões mais prósperas do planeta. Graças à solidariedade mútua e a uma repartição equitativa dos frutos do desenvolvimento económico, registou-se um forte aumento do nível de vida das regiões mais desfavorecidas da União, o que lhes permitiu recuperar em grande parte o seu atraso.(...) (cf. Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Laeken, Anexo I - Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia, 19 e 20 de Dezembro de 2003)*

Da interpretação do texto adoptado destacam-se cinco elementos fundamentais. Em primeiro lugar, o reconhecimento que a evolução do sistema internacional, ao longo das últimas décadas, determinou um “declínio” da posição da Europa no mundo, ao qual esta não poderia deixar de se adaptar. Em segundo lugar, a expressão da importância das experiências históricas na construção europeia, cujo objectivo passava por “vencer definitivamente os demónios do passado”, rementendo assim para a necessidade de ‘reconciliação europeia’, de que a CEECA enquanto instrumento de ‘reconciliação franco-alemã’ era expressão clara. Em terceiro lugar, a concretização de dois dos principais projetos da integração regional na Europa – a criação de um mercado e

moeda únicos – sustentados no aprofundamento de uma cooperação económica e técnica, que determinou as primeiras décadas do projeto europeu. Em quarto lugar, a evolução no sentido da união política – consubstanciada no alargamento da dimensão comunitária a políticas sociais, de emprego, asilo, imigração, assuntos internos e justiça, entre outras – que revelou a inevitabilidade de promoção de uma política externa comum, que incluía a consagração de uma potencial dimensão de defesa. Finalmente, mas não menos importante, a procura de um reforço da legitimidade democrática do projeto europeu, através de duas origens: o Conselho enquanto representante dos Governos legitimamente eleitos pelas comunidades nacionais; e o Parlamento Europeu, eleito desde há duas décadas de forma direta pelos cidadãos da UE.

Porém, face aos desafios internos que se colocavam à União – após a concretização do mercado único, da moeda única (mesmo que sem a participação de todos os Estados-membros, por diferentes razões) e do alargamento ao que viria a constituir-se, na atualidade, uma comunidade de 28 Estados-membros –, a construção europeia encontrava-se “num momento crucial da sua existência”. O principal objectivo, que estava na sua génese, havia sido alcançado: “A unificação da Europa está iminente”. Era, agora necessário, traçar novas metas.

Como tal, os Chefes de Estado ou de Governo definiam três grandes linhas de ação: redução do deficit democrático (através de uma melhor repartição e definição das competências no seio do sistema político da UE; uma simplificação dos instrumentos da União; e a promoção de mais democracia, transparência e eficácia); a promoção de um novo papel da Europa num mundo globalizado (assumindo uma posição de “potência”); e o cumprimento das expectativas manifestadas pelos cidadãos, ao nível interno e externo.

No quadro dos objetivos definidos para a presente investigação, importa salientar a abordagem assumida pelo Conselho face ao “novo papel da Europa num mundo globalizado”. Desde logo, salienta-se o que se considera ser uma compatibilização entre a perspectiva adoptada pelos Estados-membros e a expressa no documento de orientação estratégica da UE, elaborado pelo Secretário-Geral do Conselho e Alto Representante para a Política Externa e de Segurança, acima analisado.

*“(...) a União Europeia vê-se confrontada com um mundo globalizado em rápida mutação. Depois da queda do muro de Berlim, afigurou-se que iríamos viver por muito tempo numa ordem mundial estável e isenta de conflitos, que assentaria nos direitos humanos. Ora, passados poucos anos esta certeza desapareceu. O dia 11 de Setembro veio abrir-nos brutalmente os olhos. As forças contrárias não desapareceram. O fanatismo religioso, o nacionalismo étnico, o racismo e o terrorismo estão a ganhar terreno e continuam a ser alimentados pelos conflitos regionais, pela pobreza e pelo subdesenvolvimento.*

*Qual o papel da Europa neste mundo alterado? Não deverá a Europa, agora que está finalmente unida, desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem planetária, o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos? A Europa, continente dos valores humanistas, da Magna Carta, da Bill of Rights, da Revolução Francesa, da queda do Muro de Berlim. O continente da liberdade, da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade, o que implica o respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros. A única fronteira que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos. A União apenas está aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito das minorias e o respeito pelo Estado de direito.*

*Agora que a guerra fria acabou e que vivemos num mundo globalizado, e simultaneamente fragmentado, a Europa deve assumir as suas responsabilidades na gestão da globalização. O papel que deve desempenhar é o de uma potência que luta decididamente contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo, mas que também não fecha os olhos às injustiças gritantes que existem no mundo. Em resumo, uma potência que se propõe alterar as relações no mundo por forma a que não ofereçam vantagens apenas aos países ricos, mas também aos países mais pobres. Uma potência que pretende dar um enquadramento ético à globalização, ou seja, enraizá-la na solidariedade e no desenvolvimento sustentável. (cf. Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Laeken, Anexo I - Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia, 19 e 20 de Dezembro de 2003)*

Os Estados-membros admitem, desta forma, que as expectativas criadas pela ‘nova ordem internacional’ do pós-Guerra-Fria – “estável e isenta de conflitos” – estavam longe de se concretizar. A ameaça do terrorismo, a multiplicação de conflitos regionais e os desafios de um mundo globalizado exigiam à UE “um papel de



vanguarda numa nova ordem planetária”, um “papel estabilizador”, “uma referência”, no essencial, “o assumir das suas responsabilidades” através de um contributo enquanto “potência que pretende dar um enquadramento ético à globalização”. Este papel assentaria na experiência da Europa enquanto “continente dos valores humanistas, da Magna Carta, da Bill of Rights, da Revolução Francesa, da queda do Muro de Berlim (...) da liberdade, da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade”. Considera-se, assim, que este documento confirma a interpretação defendida por esta tese segundo a qual é na experiência histórica dos Estados-membros que assenta a definição dos princípios e valores em que se sustenta a identidade internacional da UE.

Finalmente, no que concerne à importância das percepções, também elas são consideradas na problematização realizada pelos Estados-membros, designadamente face ao papel da UE na esfera externa. Partindo do pressuposto – como aliás acima referido através das análises realizadas pelo Eurobarómetro – que “a imagem de uma Europa democrática e empenhada a nível mundial vai perfeitamente ao encontro dos desejos do cidadão” (*cf. Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Laeken, Anexo I - Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia*, 19 e 20 de Dezembro de 2003), o Conselho considera que também estes pretendem “mais Europa nos assuntos externos, da segurança e da defesa, por outras palavras, uma acção reforçada e mais bem coordenada na luta contra os focos de crise latentes no seio da Europa, em seu redor e no resto do mundo”. O enfoque é, desta forma, colocado na gestão de crises, o que se depreende ser resultado da experiência europeia ao longo das duas últimas décadas de política e ação externa, em que se desenvolveram múltiplos instrumentos nas duas dimensões da integração – comunitária e intergovernamental –, que vão das medidas de apoio ao desenvolvimento e cooperação técnica e económica, às missões PESD definidas no âmbito da política externa comum.

De forma a promover o necessário debate, o Conselho decide a convocação de uma ‘Convenção sobre o Futuro da Europa’, que assegurasse “uma preparação tão ampla e transparente quanto possível da próxima Conferência Intergovernamental” – procurando, desta forma, responder às críticas de alterações aos tratados negociadas, em ‘círculo fechado’, no quadro do Conselho Europeu – e que seria presidida por Valéry Giscard d'Estaing, tendo Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene enquanto Vice-Presidentes. A Convenção seria composta por 15 representantes dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros (1 por cada), 30 membros dos parlamentos

nacionais (2 por Estado-Membro), 16 membros do Parlamento Europeu e dois representantes da Comissão. Os países candidatos à adesão participariam, plenamente, nos trabalhos da Convenção, estando representados nas mesmas condições que os Estados-Membros (um representante do Governo e dois membros do parlamento nacional). Estes participariam nas deliberações, não podendo contudo bloquear qualquer consenso que viesse a ser formado entre os Estados-Membros.

Os trabalhos da Convenção terminaram a 10 de Julho de 2003 – cinco meses após a entrada em vigor das alterações produzidas em Nice – tendo sido apresentada ao Conselho Europeu uma proposta que resultaria no texto do ‘Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa’, comumente designado por ‘Tratado Constitucional’<sup>123</sup> (cf. *Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, JOUE C 129, 18 de Julho de 2003). Este documento seria aprovado pelos Chefes de Estado ou Governo dos Estados-membros a 18 de Junho de 2004 e assinado, em Roma, a 29 de Outubro do mesmo ano. A este procedimento seguia-se o processo de ratificação pelos Estados-membros. É neste contexto que ocorrem os referendos em França (29 de maio de 2005) e Países Baixos (1 de junho de 2005), cuja recusa ao texto proposto determinou uma interrupção do processo de aprovação do documento e o início de um novo ‘período de relexão’ interna à União Europeia. É durante a presidência alemã do Conselho da UE, no primeiro semestre de 2007, que o debate é reiniciado, com o objetivo de concluir a consensualização de um novo texto durante o ano em que se celebrava o cinquentenário da assinatura dos Tratados fundadores da integração europeia. Tal foi alcançado em Dezembro de 2007, durante a presidência portuguesa do Conselho da UE, processo do qual surgiu o designado ‘Tratado de Lisboa’ (cf. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012). É neste novo documento, considera-se, que surge um renovado ‘denominador comum’ à União Europeia, que se

---

<sup>123</sup> Face aos objetivos da presente investigação, entende-se não se proceder à análise deste documento por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, porque ao não ter sido ratificado e aprovado pelo conjunto da comunidade política europeia, não preenche os critérios definidos para a definição de expressão do ‘denominador comum’, enquanto elemento partilhado pela comunidade política; em segundo lugar, porque face à análise comparativa dos dois documentos – ‘Tratado Constitucional’ e ‘Tratado de Lisboa’ – realizada no quadro da investigação exploratória que sustentou a elaboração desta tese, conclui-se que no que concerne à dimensão externa das políticas europeias não existe uma diferença substantiva entre as propostas apresentadas no primeiro documento e as que foram aprovadas, e que se encontram atualmente em vigor, no Tratado da União Europeia.

entende sustentar a atual concepção de identidade internacional do projeto europeu a projetar no sistema internacional.

Tal como adoptado na análise de documentos anteriores, proceder-se-á à identificação das principais alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia e Tratado sobre o funcionamento da União Europeia<sup>124</sup> aprovadas em Lisboa, no que concerne aos princípios e valores, bem como às dimensões políticas com impacto na esfera externa: ‘Ação Externa da União’ e ‘Política Externa e de Segurança Comum’. O objetivo é avaliar a existência de alterações na prática discursiva de nível 1 – União Europeia e o Sistema Internacional – e nível 2 – política externa da UE – e, neste sentido, interpretar o atual ‘denominador comum’ em que assenta a identidade política internacional da União.

No que concerne à dimensão dos princípios e valores, o preâmbulo do Tratado da União Europeia (TUE) (cf. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012), conforme aprovado em Lisboa, recupera alguns dos elementos propostos no projeto de ‘Tratado Constitucional’, designadamente através da introdução de referência ao “património cultural, religioso e humanista da Europa, de que emanaram os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito (...)”. Tal como nos Tratados anteriores, o preâmbulo recorda “a importância histórica do fim da divisão do continente europeu e a necessidade da criação de bases sólidas para a construção da futura Europa”, bem como o desejo de “reforçar o carácter democrático e a eficácia do funcionamento das instituições, a fim de lhes permitir melhor desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas”, de concretizar o “reforço e a convergência das suas economias e a instituir uma União Económica e Monetária, incluindo (...) uma moeda única e estável” e a determinação em “promover o progresso económico e social dos seus povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da proteção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos

---

<sup>124</sup> Por razões de simplificação, ambos os documentos passaram a ser identificados como ‘Tratado da União Europeia’ ou ‘Tratado de Lisboa’. Em casos particulares, designadamente na referência ao articulado dos textos, é mantida a identificação do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE).

noutras áreas”. Ainda no preâmbulo é renovado o compromisso em “executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum (...), fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo” (cf. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012).

Na definição dos seus princípios e valores fundadores, o TUE determina, no art. 2º que “a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”. É com base nestes princípios e valores que define um conjunto de objetivos gerais entre os quais se destacam “promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos” (art. 3º n.1), proporcionar “aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno” (art. 3º n.2) e “nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas” (art. 3º n.5). Considera-se, assim, que se mantêm, no essencial, os princípios, valores e objetivos orientadores do projeto europeu consagrados em anteriores versões do Tratado, pese embora a inclusão, numa definição geral, do “pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

No que concerne à relação entre a União e os Estados-membros, estabelece o art.4º que

*(...) 2. A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro.*

*3. Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.*

*Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União.*

*Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União. (cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012).*

Este articulado inclui, entende-se, uma importante inovação face aos documentos anteriores, em três componentes essenciais. Em primeiro lugar, porque salienta o princípio da igualdade entre os Estados-membros, consagrando o respeito pelas identidades nacionais, onde se inclui – pela primeira vez e neste contexto – a referência às autonomias locais e regionais. Em segundo lugar, porque inova na afirmação do respeito pelas funções essenciais do Estado, designadamente em matéria de segurança nacional. E, finalmente, porque consagra um princípio de “cooperação leal” entre os Estados-membros – no que se entende ser uma inovação discursiva face a documentos anteriores – com base no respeito e assistência mútua e abstendo-se, os Estados-membros, de qualquer “medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União”.

É ainda nas ‘disposições’ comuns do TUE que se encontra o que se entende como uma das principais inovações em matéria de política externa europeia: a definição das relações com a ‘vizinhança’ como prioridade estabelecida no Tratado. Refere o art. 8º do TUE que

*1. A União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação.*

*2. Para efeitos do n.º 1, a União pode celebrar acordos específicos com os países interessados. Esses acordos podem incluir direitos e obrigações recíprocos, bem como a possibilidade de realizar ações em comum. A sua aplicação é acompanhada de uma concertação periódica. (cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012).*

No que se entende em decorrência dos documentos elaborados em matéria de orientação estratégica da segurança europeia – acima analisados – é, desta forma, consagrada em Tratado a expressão ‘vizinhança’ da UE, onde se procura criar um “espaço de prosperidade (...) fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação”. Considera-se, ainda, que a definição deste conceito de ‘vizinhança’ – assente, entende-se, na formulação da Política Europeia de Vizinhança (PEV), proposta pela Comissão Europeia em 2003 – procura estabelecer as fronteiras do projeto europeu contribuindo, assim, para a diferenciação entre o ‘eu’ (coletivo) e o ‘outro’, no qual assenta a formulação da identidade coletiva de expressão internacional da UE.

Ainda no âmbito da relação entre a UE e os Estados-membros, estabelece o ‘Tratado de Lisboa’ uma norma até então ausente dos documentos fundadores da integração europeia: a possibilidade de saída de um Estados-membros do projeto. Assim, de acordo com o art. 50º

*1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União.*

*2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º 3 do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu.*

*3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo. (cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012).*

Esta norma, que se entende inovadora e cujo impacto pode ser decisivo no projeto de integração europeia – caso venha a aplicar-se –, pode ser interpretada como um reconhecimento, pela comunidade política europeia, que os vínculos identitários que a unem – a existirem conforme defende esta tese – são dinâmicos, pelo que a qualquer momento e por condicionantes endógenas ou exógenas, poderão ser alterados. Tal resultaria – no quadro da conceptualização teórica formulada na Parte I.1 desta tese – de uma alteração na hierarquia dos sentimentos de pertença de cada comunidade política ao projeto europeu – que se desenvolvem em paralelo e a vários níveis (local, nacional e transnacional) –, o que teria reflexo na construção da identidade política europeia – de carácter geral – e na sua projeção na esfera internacional.

Em matéria de arquitetura institucional da UE destacam-se três alterações fundamentais. Em primeiro lugar, a União Europeia “substitui-se e sucede à Comunidade Europeia” (art. 1º do TUE) adquirindo, nesta sequência, personalidade jurídica (art. 47º do TUE). Em segundo lugar, a eliminação formal da estrutura de ‘três pilares’ (comunitário, PESC e JAI) conforme definidos pelo Tratado assinado em Maastricht. Isto decorre da generalização da co-decisão (proposta pela Comissão, aprovação pelo Conselho da UE e Parlamento, incluindo os procedimentos de ‘duas leituras’ e ‘conciliação’) enquanto processo legislativo ordinário (artigo 294.º do TFUE), com exceção de matérias específicas, designadamente as consagradas na dimensão PESC. E em terceiro lugar, a alteração do quadro institucional que passa a ser

composto por (art. 13º TFUE): Parlamento Europeu; Conselho Europeu (reconhecido, pela primeira vez no ‘Tratado de Lisboa’, como instituição da UE); Conselho [da UE]; Comissão; Tribunal de Justiça da UE; Banco Central Europeu e Tribunal de Contas. No quadro do Conselho Europeu é criada a figura do Presidente do Conselho (art. 15º n.16 do TFUE), eleito pelos Estados-membros por maioria qualificada. Acresce a criação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – que mantém as competências propostas no texto do ‘Tratado Constitucional’, onde era designado por ‘Ministro’ – que acumula a função de Vice-Presidente da Comissão Europeia. Procura-se, assim, promover uma maior articulação entre as duas dimensões das políticas europeias – comunitária e intergovernamental – com impacto na esfera externa. Ainda em matéria de arquitetura institucional, e porque se reputa de particularmente significativo no quadro da política externa europeia, é criado o Serviço Europeu de Ação Externa (art. 27 n.º3), com o objetivo de ajudar na coordenação das acções externas da UE, seja junto do Alto Representante, seja dos Presidentes do Conselho Europeu, do Conselho da UE e dos membros da Comissão com competência em matéria de relações externas.

É de acordo com este quadro geral que importa analisar, separadamente porque assim é definido pelo Tratado, as duas dimensões das políticas europeias com impacto na esfera externa: a Ação Externa da União, conforme consagrada na Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), conforme descrita no Título V, capítulo 2 do Tratado da União Europeia (TUE).

#### *Da Ação Externa da União*

No quadro da procura por uma melhoria na articulação entre a ‘ação externa’ da União – baseada no processo comunitário – e a PESC – assente em mecanismos intergovernamentais – o Tratado da União Europeia (TUE) estabelece, no seu Título V, as ‘Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União e Disposições Específicas Relativas à Política Externa e de Segurança Comum’.

No que concerne às disposições gerais relativas à ‘ação externa da União’, consagra o art. 21º do TUE que



*1. A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.*

*A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.*

*2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:*

- a) Salvar e assegurar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade;*
- b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;*
- c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas;*
- d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza;*
- e) Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional;*

*f) Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável;*

*g) Prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e*

*h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial.*

*3. A União respeita os princípios e prossegue os objetivos enunciados nos n.os 1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua ação externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como das suas outras políticas nos seus aspetos externos.*

*A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas. O Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito. (cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012).*

Face ao exposto no articulado acima transcrito, e pese embora se considere a manutenção dos elementos constituintes, anteriormente definidos, da identidade internacional da UE, importa salientar cinco questões. Em primeiro lugar, a reafirmação que a ação externa da União “assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento”, sendo eles: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Em segundo lugar, a definição da prioridade à constituição de parcerias internacionais, regionais e mundiais assentes nos princípios anteriores. Em terceiro lugar, a defesa de soluções multilaterais e dos princípios da boa governação ao nível global. Em quarto lugar, a União procurará o desenvolvimento de políticas e ações comuns, através de um elevado grau de cooperação – que se interpreta duplo, ou seja, internamente entre os Estados-membros

e, externamente, entre a União e outros atores – em todos os domínios das Relações Internacionais.

Em quinto lugar, e embora considerando que se mantêm igualmente os objetivos centrais da ação externa da UE quando comparados com o estabelecido nos Tratados anteriores, salienta-se: o destaque ao apoio ao desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento; o incentivo à inserção de todos os países na economia global, através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional; e o auxílio a pessoas, países e regiões afetados por catástrofes naturais ou de origem humana. Como tal, interpreta-se que este articulado define, claramente, as orientações da ação externa europeia: cooperação em matéria de política comercial orientada para a liberalização dos mercados; cooperação para o desenvolvimento, marcada pelo princípio que o desenvolvimento económico combaterá muitas das origens da conflitualidade atual e resultará no desenvolvimento político; e prioridade à gestão de crises, em que se inclui a dimensão de ajuda humanitária.

Em matéria de arquitetura institucional, o quadro é igualmente definido no capítulo correspondente às disposições comuns à ‘ação externa’ e PESC, embora o art. 22º proceda a uma divisão de competências que as distingue:

*“Conselho Europeu identifica os interesses e objetivos estratégicos da União.*

*As decisões do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União incidem nos domínios da política externa e de segurança comum e noutros domínios que se insiram no âmbito da ação externa da União. Essas decisões podem dizer respeito às relações da União com um país ou uma região ou seguir uma abordagem temática. Definem a sua duração e os meios a facultar pela União e pelos Estados-Membros.*

*O Conselho Europeu delibera por unanimidade, por recomendação do Conselho por este adotada de acordo com as regras previstas para cada domínio. As decisões do Conselho Europeu são executadas nos termos dos Tratados.*

*2. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, no domínio da política externa e de segurança comum, e a Comissão, nos restantes domínios da ação externa, podem apresentar propostas conjuntas ao Conselho.*

Tal como previamente referido, a maior inovação encontra-se na promoção de um ‘duplo-chapéu’ na figura do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão. Porém, tal como refere o n.º 2 do artigo citado, considera-se que as suas competências permanecem diferenciadas dependendo do ‘chapéu’ sob o qual exerça uma determinada ação. Em ambos os casos, será apoiado pelo Serviço de Ação Externa, o que na prática significa, entende-se, que as delegações da UE em países terceiros, até agora responsáveis apenas pela dimensão comunitária das políticas da União, passam a incluir também competências em matéria PESC. Interpreta-se que tal poderá ser útil, por exemplo, na dimensão de prevenção de crises, às quais a UE tenha de responder através dos mecanismos políticos, militares, económicos e financeiros de que dispõe.

Assim, no que concerne à ‘ação externa da União’, são definidas na Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, as seguintes áreas setoriais: política comercial comum; cooperação para o desenvolvimento; cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros; ajuda humanitária; medidas restritivas (as comumente designadas ‘sanções’); acordos internacionais; relações com organizações internacionais, com países terceiros e as delegações da União. Esta união de todas as áreas de ação externa numa mesma dimensão do Tratado constitui, entende-se, um dos principais contributos do TUE, conforme assinado em Lisboa, em matéria de arquitetura institucional e definição de competência com impacto na esfera externa. Acresce, e à semelhança do articulado de Tratados anteriores, que são reafirmados os princípios e valores fundamentais na base dos quais se devem prosseguir as políticas descritas, em consonância com os interesses definidos no seio da União.

Em matéria de instrumentos, e para além dos que já estavam consagrados em Tratados anteriores, destaca-se: a inclusão de matérias relativas ao investimento externo no quadro da política comercial comum (art. 207º do TFUE); a sistematização dos vários mecanismos de ajuda humanitária (art. 214º do TFUE); o alargamento do universo de potenciais destinatários de medidas restritivas (art. 215º do TFUE); e a inclusão das matérias relativas às relações com as organizações organizações

internacionais e países terceiros nesta dimensão das políticas comunitárias. Significa isto, entende-se, que tal pode potenciar um eventual reforço da visibilidade internacional da Comissão Europeia enquanto ator da arquitetura institucional da UE em resultado, por um lado, do alargamento do leque de políticas sob sua competência e, por outro, pelo facto do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política Externa ser, igualmente, vice-presidente da Comissão.

Finalmente, importa salientar que é no quadro do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que é estabelecida, no Título VII, a designada ‘cláusula de solidariedade’. Esta determina, de acordo com o art. 222º

*“1. A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, para:*

*a) — Prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros,*

*— proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista,*

*— prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista;*

*b) Prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de catástrofe natural ou de origem humana.*

*2. Se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, os outros Estados-Membros prestam-lhe assistência a pedido das autoridades políticas do Estado-Membro afetado. Para o efeito, os Estados-Membros coordenam-se no Conselho.*

*3. As regras de execução, pela União, da presente cláusula de solidariedade são definidas por uma decisão adotada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Quando a decisão tenha implicações no domínio da defesa, o Conselho delibera nos termos do n.º 1 do artigo 31.º do Tratado da União Europeia. O Parlamento Europeu é informado.*

*No âmbito do presente número e sem prejuízo do artigo 240.º, o Conselho é assistido pelo Comité Político e de Segurança, com o apoio das estruturas desenvolvidas no âmbito da política comum de segurança e defesa, e pelo Comité referido no artigo 71.º, que lhe apresentam, se for caso disso, pareceres conjuntos.*

*4. Para que a União e os seus Estados-Membros possam agir de modo eficaz, o Conselho Europeu procede a uma avaliação periódica das ameaças com as quais a União se confronta.*

Interpreta-se que este articulado permite, à União Europeia, dispor de um mecanismo de solidariedade semelhante ao existente no âmbito da Aliança Atlântica para questões de segurança e defesa coletiva<sup>125</sup> – o que não pode deixar de se considerar uma inovação significativa –, bem como expressa uma complementaridade com o documento de orientação estratégica produzido antes da aprovação do Tratado – e acima analisado – por considerar como ameaças consagradas em Tratado “um ataque terrorista ou (...) catástrofe natural ou de origem humana”.

---

<sup>125</sup> Princípio semelhante é adoptado no âmbito PESC, no art. 42º n.7, através da criação de uma cláusula de ‘defesa mútua’.

### *Da Política Externa e de Segurança Comum*

Em matéria de política externa e de segurança comum, e salientado que esta se enquadra pelos princípios e valores fundamentais e objetivos gerais definidos no supra citado artº. 21º do Tratado da União Europeia (TUE), importa destacar a sua consagração específica através do art. 24º do TUE.

*“(...) A política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. Fica excluída a adoção de atos legislativos. Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com exceção da competência para verificar a observância do artigo 40.o do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.*

*2. No quadro dos princípios e objetivos da sua ação externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados-Membros.*

*3. Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio.*

*Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais.*

*O Conselho e o Alto Representante asseguram a observância destes princípios.*

Significa isto, entende-se, que se mantêm no essencial a arquitetura institucional e mecanismos de decisão previstos nos Tratados anteriores, pese embora a criação da figura do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política Externa, que nesta matéria vem substituir o ‘Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum’. Entende-se, da interpretação do art. 26º do TUE relativo à atribuição de competências em matéria PESC, que o Conselho continua a assumir um papel central – designadamente através da definição dos ‘interesses estratégicos’, orientações e objetivos gerais – cabendo ao Alto Representante a execução e representação externa em matérias que digam respeito a esta política comum (art. 27º).

Em matéria de instrumentos, e conforme consagrado no art. 25º do TUE, são eliminadas as ‘estratégias comuns’ criadas pelas alterações acordadas em Amesterdão, mantendo-se a possibilidade de adopção de ‘posições’ e ‘ações’ comuns. Em substituição, passa a existir, apenas, um tipo de ato jurídico na dimensão PESC – as decisões comuns (art. 28º do TUE) – para as quais se mantem o princípio da unanimidade (art. 31º do TUE).

Finalmente, considera-se a existência de alterações significativas em matéria de promoção de uma política de defesa comum. Desde logo, pela consagração, pela primeira vez em tratado, da ‘Política Comum de Segurança e Defesa’ (PCSD), conforme consta do art. 42º do TUE. De acordo com este “a política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum. A política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros. (...)”. Em segundo lugar, porque o n.º 7 do mesmo artigo consagra uma cláusula de ‘defesa mútua’: “(...) Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.o da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros”. E, finalmente, porque o art. 43º n.1 do TUE, alarga os espetro de missões – de natureza civil e militar – a desenvolver no âmbito da PESC, entre as quais se destacam: as ações conjuntas em matéria de desarmamento; missões



humanitárias e de evacuação; missões de aconselhamento e assistência em matéria militar; missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz; e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Salienta o mesmo artigo que “todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território”.

O ‘Tratado de Lisboa’ estabelece, ainda, a criação da Agência Europeia de Defesa (art. 45º do TUE) e a possibilidade de criação de uma ‘cooperação estruturada permanente’ em matéria de defesa comum (art.42º n.6 e art. 46º do TUE), a desenvolver pelos estados que “preençam critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes”. No que concerne à ‘cooperação estruturada permanente’, salienta-se a interpretação que o critério exclusivo para participação nesta iniciativa não é a ‘vontade expressa’ dos Estados-membros, mas antes a acumulação desta com o preenchimento de critérios e compromissos em matérias de capacidades militares previstos no Protocolo anexo ao Tratado. A decisão de criação da ‘cooperação estruturada permanente’ é tomada por maioria qualificada (art. 46º n.2 do TUE) e decisões subsequentes são tomadas considerando a votação apenas dos Estados-membros que dela façam parte.

Em síntese, considera-se com o Tratado de Lisboa, à semelhança dos anteriores, vem aprofundar o já existente ‘denominador comum’ em matéria de identidade internacional da UE. Desde logo, porque não só mantém como reforça os princípios e valores comuns em que assenta a comunidade política europeia, os quais pretende projetar na esfera internacional. Em segundo lugar, porque promove alterações na arquitetura institucional da União que visam corresponder aos problemas de coordenação identificados entre as dimensões comunitária e intergovernamental do processo de decisão. Nesta matéria, a criação da figura do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política Externa, que ao mesmo tempo acumula funções de Vice-Presidente da Comissão, para constituir um passo significativo nesse sentido. Do mesmo modo, a criação do Serviço Europeu de Ação Externa, em apoio às dimensões ‘ação externa’ e PESC, poderá contribuir para uma melhor articulação entre os diferentes níveis políticos. Finalmente, porque reforça os instrumentos de ação externa da União, seja através do já referido Serviço de Ação Externa, seja através das alterações introduzidas nas políticas de dimensão comunitária e na concretização em

Tratado da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Em todos estes casos, importa destacar a prioridade atribuída à prevenção e gestão de crises, tal como demonstra o alargamento do espectro de missões a realizar no âmbito da PCSD e o reforço da articulação entre os instrumentos da ‘ação externa’ e destes com a PESC.

Por fim, em matéria de percepções e por razões de distanciamento analítico face ao período de análise consagrado nesta investigação (1992-2009), considera-se apenas a recomendação do Parlamento Europeu face ao Tratado aprovado em Lisboa (cf. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado de Lisboa* (2007/2286(INI), de 20 de Fevereiro de 2008). Neste documento destaca-se o tom claramente positivo, em particular quando comparado com textos anteriores, através do qual se expressa que “o Tratado de Lisboa representa uma melhoria substancial dos actuais Tratados, que trará mais responsabilidade democrática para a União e melhorará o seu processo decisório (através do reforço dos papéis do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais), reforçará os direitos dos cidadãos europeus face à União e melhorará a eficácia do funcionamento das Instituições da União”. Neste sentido, o Parlamento “congratula-se com o reforço da responsabilidade democrática e dos poderes decisórios, o que permitirá aos cidadãos o exercício de um maior controlo da acção da União”, salientando que “aprovação de toda a legislação da União Europeia será sujeita a um nível de controlo parlamentar que não existe em nenhuma outra estrutura supranacional ou internacional”.

Em matéria de política externa europeia, o Parlamento considera que “a visibilidade e a capacidade da União como interveniente na esfera mundial serão significativamente reforçadas”, através da “fusão” dos cargos de Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e o Comissário das Relações Externas, da criação de um serviço para a acção externa único e do fortalecimento da capacidade da União para desenvolver estruturas comuns no domínio da política de segurança e defesa.

Por se considerar relevante em matéria de princípios e valores, pese embora sem influência direta na esfera externa à UE, cumpre uma referência à inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, em anexada ao Tratado de Lisboa sob forma de declaração, embora com efeito jurídico vinculativo. De acordo com Moreira (2012 : 1395-1408), este documento foi aprovado politicamente no Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000 no culminar de um processo em grande parte promovido pelo

Parlamento Europeu desde o final da década de 1980. De acordo com o meu autor, trata-se de um “verdadeiro ‘bill of rights’ da União” (Moreira, 2012 : 1395), já que vincula e defende os seus cidadãos e residentes contra os seus próprios atos políticos, legislativos e administrativos. Considera Moreira (2012 : 1398) que os primeiros destinatários da Carta são as instituições, órgãos e agências da União, embora este documento também vincule os Estados-membros quando estes implementem atos da UE. Importa salientar que o Reino-Unido e a Polónia fizeram declarações de ‘opt-out’ em relação a alguns aspectos da Carta, conforme expresso na declaração em anexo ao Tratado da União Europeia.



### **3. A política externa da União Europeia e a construção de uma identidade internacional**

O presente capítulo pretende constituir-se como uma síntese da aplicação do modelo de análise proposto nesta tese – conforme descrito no cap. I.3 – ao contexto geral da política externa europeia, por forma a aferir da relação entre a evolução da cooperação nesta área da integração e o processo de construção de uma identidade internacional da UE. Para tal, e conforme consagrado no modelo descrito, procurar-se-á interpretar as dinâmicas estabelecidas entre as três dimensões que se entendem constitutivas da identidade internacional da UE – dimensão normativa (‘Dos princípios e valores comuns’), dimensão nacional (‘Da construção de um denominador comum’) e dimensão institucional (‘Das dinâmicas do sistema político’) –, enquadradas pelo que se define como elementos que influenciam o comportamento de cada uma delas: as experiências históricas dos Estados-membros; as condicionantes do sistema internacional a cada momento de decisão; os interesses dos Estados-membros determinados pelas duas variáveis anteriores; e as percepções, internas e externas, à comunidade política europeia. Inicia-se, assim, esta análise com a interpretação dos dois primeiros, em resultado dos contributos, eminentemente, contextuais e explicativos apresentados nos capítulos anteriores. Os interesses próprios dos Estados-membros e a influência das percepções serão analisadas, respetivamente, nas dimensões nacional e institucional.

No que concerne ao contributos das experiências históricas dos Estados-membros para a construção de uma identidade externa da UE destacam-se três fatores essenciais: a herança dos confrontos ideológicos; a conflitualidade na história contemporânea da Europa; e as experiências imperiais/coloniais de alguns dos Estados-membros que viriam a compor a UE.

No que diz respeito ao legado dos conflitos ideológicos, é argumento desta tese que os princípios e valores nos quais se funda a integração europeia – o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, estado de direito, direitos do homem e das minorias – decorrem, em grande medida, do percurso da Europa política contemporânea. Sendo certo que após a II Guerra Mundial os povos europeus se encontravam divididos por um confronto marcado pela oposição ao nazismo e fascismos, bem como por ressentimentos nacionalistas, considera-se possível

argumentar que estes expressam, apenas, uma fase mais recente de antagonismos ideológicos que caracterizam a história política das sociedades europeias. Na gênese destes últimos está o conceito de indivíduo enquanto ser intrinsecamente livre, detentor de direitos, igual perante a Lei e pilar fundamental do poder soberano, que sustenta a conceptualização das democracias contemporâneas. Remete, assim, para a herança política dos princípios orientadores da Revolução Francesa (1789) e para a afirmação de uma matriz liberal, assente nos valores da liberdade política, democracia e garantia constitucional de direitos. A esta acresce a convicção de que a busca pelo progresso e bem-estar levaria à eliminação da guerra. Por outro lado, argumenta-se também que é dos escombros da II Guerra Mundial que surge o embrião do ‘modelo social europeu’, enquanto orientador da organização das funções do Estado e das suas relações com a sociedade, em resultado de uma combinação entre os princípios da Social Democracia e da Democracia Cristã europeias. Estas duas correntes ideológicas, embora com variantes em cada uma das comunidades políticas nacionais, afirmar-se-ão ao longo da segunda metade do séc. XX na Europa, por oposição às correntes comunistas e mesmo ao modelo liberal norte-americano de organização da sociedade. Entende-se que a definição das funções políticas e sociais do Estado que caracterizam as comunidades políticas europeias decorrem das condicionantes e necessidades expressas no período pós-II Guerra Mundial, desenvolvendo-se em articulação com a liberalização das economias – conforme promovida no seio do bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos da América – e refletindo-se na construção institucional do projeto europeu. Trata-se, considera-se, de uma marca distintiva e partilhada pelas sociedades europeias, que se reflete na construção do que viria a tornar-se a UE e, como tal, não pode deixar de ser considerada na análise da construção e expressão da sua identidade internacional.

Um segundo componente de análise relativa às experiências históricas dos Estados-membros decorre da constante dinâmica de conflitualidade vivida na Europa ao longo dos últimos séculos, da qual a eclosão de três guerras sangrentas em menos de cem anos – a guerra franco-prussiana (1870-1871), a I Guerra Mundial (1914-1918) e a II Guerra Mundial (1939-1945) – constitui exemplo claro. No que se entende ser uma validação deste argumento, são múltiplas as referências na narrativa europeia – desde a Declaração Schuman ao preâmbulo do Tratado da UE assinado em Lisboa – à necessidade de garantir a paz e estabilidade na Europa e às vantagens da integração regional enquanto elemento pacificador das divisões no continente europeu. No centro

desta questão está o conceito de ‘reconciliação europeia’, em que a dimensão franco-alemã assume importância primordial.

Finalmente, importa destacar o legado das experiências imperiais/coloniais de alguns dos Estados-membros que viriam a compor a UE. É argumento desta investigação que elas constituem um elemento central da identidade internacional da UE em duas dimensões essenciais: em primeiro lugar, pelo estabelecimento e manutenção de relações privilegiadas com os antigos territórios ultramarinos, conforme viria a ser consagrado nos diversos Tratados em que se funda a construção europeia; em segundo lugar, porque se considera que as ambições de uma projeção internacional do projeto europeu, e da sua identidade internacional, decorrem das experiências históricas dos impérios coloniais e das respectivas práticas de dimensão política global. Dito de outra forma, considera-se que pese embora a erosão dos impérios coloniais europeus, estes não perderam a ambição de projetar o seu poder – político e económico – na esfera internacional, à semelhança do que fizeram ao longo de séculos junto das respectivas áreas de influência, percepcionando o projeto de integração europeia como um instrumento útil à prossecução destas ambições.

Já no que diz respeito às condicionantes impostas pelas evoluções do sistema internacional, elas dividem-se entre o período da Guerra-Fria e a que viria a ser designada como ‘nova ordem internacional que lhe sucederia. Entende-se que as dinâmicas estabelecidas no quadro do conflito entre os dois blocos – ocidental e soviético – são indissociáveis do processo de construção europeia, desde logo porque este era um dos principais cenários de confronto. É neste contexto que é promovida a primeira iniciativa de integração regional na Europa, através do Plano Marshall; que se geram tensões entre os Estados-membros sobre qual a melhor forma de garantir a segurança e defesa coletiva do espaço europeu – entre a solução transatlântica proporcionada pela OTAN ou uma estrutura autónoma europeia – e, igualmente significativo, é no quadro da Guerra Fria que se desenvolve a ‘questão alemã’ – uma nação dividida entre os dois blocos –, cujo processo de ‘reunificação’ sucederia à ‘reconciliação franco-alemã’ enquanto determinante do processo de integração europeu. É nesta decorrência, considera-se, que se desenvolve uma relação entendida como ambivalente com os EUA, a quem, por um lado, os europeus reconheciam um papel preponderante no sistema internacional mas que, por outro, tornava claro o declínio dos poderes tradicionais da Europa.

O fim da Guerra Fria, em 1989, traria novos desafios ao projeto de integração. Ao nível interno, as alterações geopolíticas determinariam a já referida reunificação alemã e o alargamento aos Estados da Europa central e de leste. Ao nível externo, os conflitos nos Balcãs revelar-se-iam determinantes na formulação da política externa europeia, a par de um contexto de afirmação dos Estados Unidos da América enquanto ator preponderante do sistema internacional. Ao contrário das expectativas inicialmente criadas, a ‘nova ordem internacional’ não foi marcada pela paz e estabilidade, mas antes por uma crescente conflitualidade de carácter global. Ao longo das décadas de 1990 e 2000 sucederam-se os conflitos regionais, o terrorismo afirmou-se como uma das principais ameaças às democracias ocidentais – tal como demonstraram os atentados de 11 de Setembro de 2001, em Washington e Nova Iorque, de 11 de Março de 2004, em Madrid, e 5 de Julho de 2005 em Londres – e surgiam novos e múltiplos atores no sistema internacional – organizações regionais e internacionais, redes transnacionais, atores não-estatais –, bem como vários riscos e ameaças, até então de menor prioridade na segurança internacional – como a criminalidade organizada, o extremismo ou a proliferação de armas de destruição maciça. No quadro das relações transatlânticas, e para além da divisão entre os Estados-membros da UE sobre o papel a assumir pela OTAN no pós-Guerra-Fria, bem como pela articulação a assumir entre esta e uma potencial dimensão de segurança e defesa autónoma da União – surge a crise decorrente da intervenção aliada no Iraque, em 2003, que não só divide europeus e americanos, como Estados-membros da UE.

A todo este contexto, marcado, entende-se, pela instabilidade, a União Europeia procurou responder com mecanismos de cooperação, económica e política e um reforço da política externa e de segurança comum, num caminho que parte de mecanismos informais de cooperação, com a criação da CPE em 1970, passa pela criação da Política Externa e de Segurança Comum, com o Tratado de Maastricht, e culmina na criação, através do Tratado de Lisboa, da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

É neste contexto que se pretende interpretar o processo de construção da identidade internacional da União Europeia – em particular no que concerne à ‘identidade reflexiva’, entendida enquanto processo subjetivo do ator – tendo por base a análise de práticas discursivas no contexto da integração europeia, designadamente no que diz respeito aos primeiros dois níveis da estrutura proposta: A União Europeia e o Sistema Internacional (nível 1) e a Política Externa Europeia (nível 2).



### *Dos princípios e valores partilhados*

Face ao exposto nos dois capítulos anteriores, considera-se que a construção do denominador comum em que assenta a identidade internacional da UE se inicia com o próprio processo de integração, após o final da II Guerra Mundial, e, mais tarde, se consolida com a criação da Cooperação Política Europeia (CPE) e a formulação da “Declaração sobre Identidade Europeia”, aprovada pelos Estados-membros em Dezembro de 1973. Tal como posteriormente consagrado no Ato Único Europeu (1987), este denominador comum era constituído i) pela promoção de uma ‘unidade europeia’ assente num conjunto de princípios e valores partilhados (como a defesa dos direitos humanos, dignidade humana, democracia, liberdade, igualdade, primado da Lei, progresso e bem-estar das populações); ii) pela afirmação de interesses comuns aos Estados-membros, designadamente a reconstrução das suas economias que permitiria o progresso e bem-estar das populações (com a criação de um mercado comum e a promoção do ‘modelo social europeu’) e a defesa e segurança coletiva da Europa ocidental, exigindo ambas estabilidade internacional – e iii) o desenvolvimento de mecanismos e procedimentos de cooperação, na dimensão económica e política (como a promoção de uma política de alargamento, estabelecimento de relações com países e territórios ultramarinos, instrumentos de ajuda ao desenvolvimento e a CPE, esta última de carácter intergovernamental ao contrário das restantes).

Desenvolvendo-se em paralelo, e em complementaridade, ao processo de integração política e económica, a construção de uma identidade internacional da UE evoluiu, culminando, até à presente data, na formulação de um renovado denominador comum, conforme expresso no Tratado de Lisboa (2009), constituído i) pela afirmação da União Europeia como ator global, de dimensão política e económica – em resultado da consolidação do processo de integração – assente num conjunto de princípios e valores partilhados mais vasto, que entende como seus mas que pretende projetar, igualmente, no sistema internacional (respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito, pluralismo, não discriminação, tolerância, justiça, solidariedade, respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, e igualdade entre homens e mulheres); ii) pela afirmação de um número crescente de interesses comuns aos Estados-membros,

designadamente na esfera internacional, através da promoção da paz, segurança e desenvolvimento sustentável do planeta, solidariedade e respeito mútuo entre os povos, comércio livre e equitativo, erradicação da pobreza, proteção dos direitos do Homem, e observância e desenvolvimento do direito internacional; e, finalmente iii) a consolidação de um amplo conjunto de mecanismos e procedimentos comuns com impacto no ambiente externo, designadamente ao nível do controlo de fronteiras, asilo e imigração, política comercial comum, cooperação para o desenvolvimento, cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros – em particular nos países da ‘vizinhança’ – ajuda humanitária e uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em que se inclui a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

No que se considera ser a evolução de uma questão da esfera externa que transitou para a dimensão interna da integração, importa salientar a importância do processo de alargamento e do seu contributo para a definição do ‘eu’ – coletivo – face ao ‘outro’, externo à União. Assim, e no âmbito dos princípios e valores partilhados, importa recordar que a UE determina o cumprimento de critérios específicos como condição para a filiação ao grupo – os designados ‘critérios de Copenhaga’ – que correspondem, entende-se, ao núcleo constitutivo dos elementos com aos quais a comunidade política está ligada por um sentimento de valorização e pertença. Porém, é possível considerar a existência de uma variação de interpretação destes conteúdos pelos diferentes membros. Isto significa, por um lado, que se admite a possibilidade dos diferentes membros do grupo terem interpretações distintas dos conceitos e, por outro, que essa mesma interpretação determina a importância que uns conceitos assumem em relação aos outros. Para tal muito contribui a formulação de discursos e narrativas por parte dos membros do grupo, bem como as percepções internas – dos membros – e externas – dos ‘outros’ – face ao seu conteúdo. É neste contexto, entende-se, que se desenvolve o debate em torno do processo de alargamento à Turquia. É na interpretação dos princípios e valores partilhados, para além dos níveis de cumprimento dos ‘critérios de Copenhaga’, que assenta o potencial de diferenciação, que se considera percebido de forma distinta consoante as experiências históricas e sociais de cada uma das comunidades nacionais.

Em síntese, considera-se que a identidade internacional da UE é, hoje, composta por um conjunto de princípios e valores partilhados, consensualizados entre os Estados-membros, cuja definição decorre, em grande medida, das experiências históricas no continente europeu, bem como das dinâmicas políticas, sociais e económicas da construção europeia. O núcleo central destes princípios e valores – que a UE pretende projetar no sistema internacional (nível 1 da prática discursiva) que também se refletem nos interesses comuns dos Estados-membros, sendo constituído por: respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito, pluralismo, não discriminação, tolerância, justiça, a solidariedade, respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, e igualdade entre homens e mulheres; promoção da paz, segurança e desenvolvimento sustentável; promoção do comércio livre; erradicação da pobreza; proteção dos direitos do Homem e observância e desenvolvimento do direito internacional.

#### *Da construção de um denominador comum*

Conforme referido, da interpretação que decorre da análise do processo de integração europeia, em matéria de política externa, considera-se que a definição dos elementos essenciais do denominador comum em que assenta a identidade internacional da UE é estabelecida durante o período da Cooperação Política Europeia (1970-1992), o que se entende ser resultado do desenvolvimento de mecanismos de cooperação e socialização entre os Estados-membros. O que ocorre após esta definição, argumenta-se, é a consolidação e aprofundamento deste denominador comum, em resultado das políticas e ações externas que vão sendo desenvolvidas, muitas delas em resposta às condicionantes impostas pelo contexto internacional. Entende-se, que de forma gradual e progressiva, os interesses próprios dos Estados-membros vão-se ajustando aos interesses comuns e partilhados da comunidade, resultando no aprofundamento da cooperação e interdependência em matérias de política externa, criando laços cada vez mais fortes entre os membros do sistema (numa matriz semelhante ao mecanismo de *spill over* consagrado nas abordagens neo-funcionalistas à integração europeia).

Neste processo, foram múltiplos os contextos de instabilidade e tensão, entre os quais se destacam: o fim da II Guerra Mundial e, em particular, as dinâmicas de tensão entre a França e a Alemanha Ocidental; o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED); a designada crise da cadeira vazia (1965-1966); o alargamento a novos Estados-membros (1975, 1981, 1986, 1995, 2004 e 2007); o final da Guerra Fria (1989); a reunificação alemã (1990); os conflitos nos Balcãs (década de 1990) e a crise transatlântica decorrente da intervenção aliada no Iraque (2003). Ao nível interno, são transversais a este período as diferentes perspectivas sobre a evolução do projeto de integração económica e monetária, a arquitetura institucional a adoptar – dividida entre a supranacionalidade das políticas comunitárias e a intergovernamentalidade da CPE e da PESC – bem como sobre a relação a desenvolver com os Estados Unidos da América e com a Aliança Atlântica, num quadro de procura por um equilíbrio de poder internacional e promoção de uma segurança e defesa dos Estados-membros, mais ou menos independente e mais ou menos integrada no processo de construção europeia. Em todos estes momentos, os Estados-membros apresentaram as suas posições e interesses próprios, divergindo nas opções a tomar e estratégias a seguir. A França e a Alemanha apresentavam-se como os grandes promotores do processo de integração, embora com divergências quanto à arquitetura institucional, já que a Alemanha defendia um reforço da supranacionalidade – em particular no mercado único e união monetária – e a França um fortalecimento do papel do Conselho. O Reino Unido apresenta-se no projeto europeu com um forte defesa dos seus interesses próprios, excluído-se de algumas das mais importantes dimensões da integração – como a moeda única – mas não deixando de procurar benefícios com a cooperação. Em matéria de segurança e defesa, a principal divisão centrava-se na relação a estabelecer entre o projeto europeu e a Aliança Atlântica, com o Reino Unido a manter a prioridade numa defesa coletiva no quadro da OTAN e a França, bem como a Itália e outros Estados-membros, a defender a criação de uma defesa autónoma no projeto europeu.

A Dinamarca, um dos países mais eurocéticos, mantém igualmente um posição nacional determinada, e designadamente em questões de segurança e defesa, o que levou à criação do mecanismo de ‘opt-out’, ou seja, a opção de não participar num projeto, não o inviabilizando. Mecanismos semelhantes seriam criados para responder às diferentes abordagens e opções dos Estados-membros, o que não se considera contrário à existência de uma identidade internacional da UE, mas antes enquanto um

elemento que a caracteriza. Isto porque a comunidade política europeia, tal como demonstram as diferentes posições assumidas pelos vários Estados-membros ao longo das últimas décadas, assenta numa diversidade de pluralidade de perspectivas e tradições. Contrariá-las em nome de uma posição única – e não comum – seria, certamente, esvaziar a identidade política europeia.

Apesar das condicionantes, integração foi-se aprofundando, num processo que se considera cíclico e gradual, tendente à promoção de comportamentos pelos Estados-membros de acordo com uma ‘lógica de adequação’. A verificar-se tal significaria a transição de uma racionalidade instrumental, baseada em posições nacionais pré-determinadas para uma racionalidade socialmente construída, baseada em posições coletivas nas quais os interesses e identidades dos atores são formados através da interação. Desta forma, o desenvolvimento da integração europeia, considera-se, permitiu a construção gradual de um renovado denominador comum orientado para uma crescente cooperação. Incluiu-se um leque cada vez mais amplo de áreas políticas e uma cooperação mais profunda e institucionalizada, o que se reflete na consolidação da identidade internacional da UE e na forma como esta é projetada no sistema internacional.

Assim, conclui-se que para o desenvolvimento da cooperação europeia em matéria de política externa concorreram, de forma significativa, os contributos próprios dos Estados-membros, designadamente as experiências imperiais/coloniais – que se entendem determinantes para a ambição de projeção internacional do projeto europeu face a um contexto de declínio dos poderes tradicionais (ex.: França e Reino Unido) – e as práticas desenvolvidas em questões políticas particulares, como a cooperação para o desenvolvimento (ex.: Países Baixos), o processo de alargamento (ex.: Alemanha) ou a gestão de crises (ex.: Dinamarca e Finlândia). Considera-se, igualmente, existir uma influência das linhas orientadoras das políticas externas dos Estados-membros, e dos seus interesses próprios, na definição da política externa europeia e respectiva identidade internacional. Em particular no que concerne aos estados com experiências imperiais/coloniais, considera-se existir uma tendência para encarar a UE enquanto instrumento das respectivas políticas externas nacionais, já que esta – pela sua dimensão crescentemente global – permite uma capacidade de projeção superior à nacional.

Em matéria de construção da identidade internacional da UE, importa ainda salientar o debate que se estabelece entre as identidades nacionais e a identidade europeia. No seguimento do contributo conceptual elaborado com base na ‘teoria social da identidade’, e considerando a complexidade do mundo social, importa destacar na compreensão deste debate que cada indivíduo – tal como o Estado – não dispõe apenas de uma, mas de várias identidades que se apresentam de forma cumulativa e organizadas hierarquicamente. Esta estruturação tem em conta, por um lado, o contexto em que se promovem e são desenvolvidas as identidades e, por outro, a valorização e sentimento de pertença que os membros demonstram face ao grupo. Entende-se que esta estruturação das identidades tende a variar no tempo – dadas as alterações de contexto e da valorização/sentimento de pertença – ao que acresce o carácter dinâmico da construção da(s) identidade(s). Isto significa que a construção das múltiplas identidades, individuais e coletivas, é um processo permanentemente aberto, constante e dinâmico.

Aplicado ao contexto da identidade internacional da UE, o seu processo de construção estará, assim, dependente da evolução do contexto internacional e do papel dos diferentes atores que o compõem, em diferentes momentos do tempo. Para além disso, pode considerar-se que a valorização/sentimento de pertença dos membros do grupo – neste caso, à União Europeia – é também condicionada pela filiação a outros grupos sociais, designadamente de carácter geográfico (local, regional, nacional e transnacional), político e cultural. Neste sentido, argumenta-se que a construção da identidade internacional da União resulta da conjugação da pertença aos diferentes grupos referidos, de uma forma complementar – mas em dados momentos, possivelmente, em competição – e não exclusiva, cuja valorização da pertença depende do grau de identificação com as características e valores partilhados pelos seus membros (indivíduos, comunidades sub-nacionais e Estados). Tal poderá explicar, não só o comportamento das comunidades nacionais face ao projeto europeu – de maior ou menor aceitação – mas também o comportamento dos Estados no contexto do debate sobre a pertença a entidades coletivas, como a União Europeia ou a Aliança Atlântica. Também neste caso, se verificaram variações no sentimento de pertença, em particular face ao contexto internacional durante e pós-Guerra Fria. Estados com o Reino Unido permaneceram fiéis à defesa do primado da Aliança Atlântica enquanto garante da segurança coletiva da Europa ocidental, enquanto outros, como a Alemanha, evoluíram no sentido de uma posição crescentemente favorável a uma maior autonomia europeia.

Considera-se que para tal contribuem não só as dinâmicas do processo de integração, como a evolução das percepções de ameaças decorrentes da interpretação do contexto internacional. Em particular no que se refere ao papel da Aliança Atlântica na segurança e defesa coletiva da Europa ocidental, importa salientar que esta constituía uma alternativa ao desenvolvimento dessa capacidade autónoma no contexto do projeto europeu. Ao contrário do que acontecia face ao interesse comum de reconstrução das economias europeias ou à necessidade de reconciliação franco-alemã – entendidas como fundamentais à ‘sobrevivência’ e independência das sociedades da Europa ocidental no contexto do pós-II Guerra Mundial –, que não tinham alternativa à promoção de um processo de integração económica regional, a garantia da segurança e defesa coletiva num contexto de bipolaridade parecia mais propícia se mantida sob o ‘chapéu’ norteamericano. Esta interpretação, que se considera aplicável também no contexto presente, poderá explicar as diferentes posições dos Estados-membros face a este debate.

Por fim, importa recordar que na base de definição das fronteiras do grupo face àqueles que lhe são externos está uma valorização positiva face ao ‘outro’. A partilha de princípios de valores comuns pelos Estados-membros, percepcionados internamente como positivos, facilitaria a construção de uma noção de grupo e a partilha de soberania em áreas particularmente sensíveis como a política externa, de segurança e defesa. É esta, entende-se, a base do argumento ‘de diferenciação’ que a UE apresenta em múltiplos documentos de interpretação das dinâmicas internacionais, consagrando-o igualmente nos princípios estabelecidos nos Tratados e que o constitui, entende-se, uma expressão da identidade internacional da União Europeia.

#### *Das dinâmicas do sistema político*

É argumento desta tese que as dinâmicas de tensão e complementaridade que se estabelecem no quadro do sistema político da União Europeia constituem um elemento central do processo de construção da identidade internacional da UE. Desde logo porque se entende que a União se constitui como um ator atípico do sistema internacional, assente num complexo sistema político e sustentado numa arquitetura institucional de competências variáveis consoante a área política de cooperação. Assim, em matéria de política externa, os processos de decisão e execução das políticas distinguem-se

consoante se refiram a uma área comunitária – política comercial comum; cooperação para o desenvolvimento; cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros; ajuda humanitária; medidas restritivas (‘sanções’) e acordos internacionais e relações com Organizações Internacionais, Estados Terceiros e Delegações da UE – ou a uma área intergovernamental, como a Política Externa e de Segurança Comum, em que se inclui a Política Externa e de Defesa Comum.

Pese embora a necessidade de coerência de ação esteja consagrada nos Tratados, e estes definam que deva ser garantida pelo Conselho e Comissão, nem sempre tal acontece dadas as dinâmicas institucionais, com particular destaque para as questões de natureza orçamental e/ou visibilidade externa. Considera-se que a articulação entre a dimensão comunitária e intergovernamental em matéria de gestão de crises é disso exemplo, já que a dimensão civil é financiada pelo orçamento comunitário e a dimensão militar fica a cargo dos Estados-membros, a não ser que estes, em sede de Conselho e por unanimidade, decidam em contrário.

Neste contexto, as instituições europeias de natureza supranacional tendem a defender um maior aprofundamento do processo de integração, e designadamente em matéria de política externa, o que pode ser determinado por uma expectativa de reforço das competências próprias. Acresce que, pelas evoluções no processo de integração europeia, multiplicam-se os atores na arquitetura institucional com competência em matéria de política externa como sejam: o Conselho; a Presidência; a Comissão, o Alto Representante; o Representante Especial e, mais recentemente, o Serviço Europeu de Ação Externa. Face a esta multiplicidade, tende a ocorrer, por um lado, uma competição intra-europeia pela visibilidade internacional e, por outro, um sentimento de confusão junto dos parceiros internacionais sobre quem tem competência para fazer o quê.

Pese embora estas divergências, a análise diacrónica dos Tratados revela um aprofundamento da cooperação, bem como uma expansão da narrativa comum, que tende a formalizar e institucionalizar práticas e procedimentos previamente materializados, mesmo que com carácter informal, em matéria de política externa. Exemplo disso, é a consagração da CPE – iniciada em 1970 – no Ato Único Europeu (1986), no qual não foram acrescentados elementos significativos às condutas já existentes. Daqui decorre que as práticas políticas, mesmo que estabelecidas informalmente, estão na origem dos processos de aprofundamento da cooperação política e dos respectivos reflexos na identidade internacional da UE. No mesmo



sentido, a documentação analisada indica que existe uma ampla partilha dos princípios e valores em que assenta a identidade política da UE por todas as instituições do sistema político com competência nesta matéria. Esta compatibilização de conteúdos verificada através da análise dos documentos elaborados pelo Conselho, Comissão e Parlamento – de que é exemplo a generalização da expressão ‘vizinhança’, utilizada primariamente pela Comissão e posteriormente presente na narrativa dos Tratados – é realizada, entende-se, através da promoção de negociações e mecanismos de socialização, assentes numa prática discursiva partilhada (‘jargão comunitário’). Neste sentido, e uma vez mais salientando a importância das práticas discursivas, se considera que tal constitui um elemento fundamental da identidade externa da União. Acresce que se entende que estas práticas de cooperação e socialização são também elas projetadas na esfera internacional, através dos instrumentos de política externa ao dispor da UE, como os acordos de cooperação em matéria económica, financeira ou técnica e os mecanismos de cooperação para o desenvolvimento.

Conclui-se considerando que a União Europeia assenta em elementos comuns constituídos pelos princípios e valores partilhados, bem como pelos mecanismos adoptados no quadro das diversas políticas desenvolvidas com impacto na esfera externa. Trata-se de um ator híbrido no sistema internacional, originalmente orientado para a cooperação económica, mas cuja evolução, decorrente das expectativas e ambições dos seus Estados-membros, bem como das percepções criadas noutros parceiros do sistema internacional, procurou desenvolver uma cooperação política, se bem que plena de hesitações e tensões. É neste processo marcado, considera-se, pela instabilidade e em que o Conselho e a Comissão ocupam um papel central, que se constrói a identidade internacional da UE.



### **PARTE III – A UE NO CONFLITO ISRAELO-PALESTINIANO: QUE IDENTIDADE INTERNACIONAL?**

A terceira e última parte desta tese visa uma aplicação do modelo concetual de compreensão da identidade política internacional da UE, previamente proposto, a uma questão internacional que se considera relevante e permanente no contexto da política externa europeia: o conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz. A escolha deste estudo de caso assenta na interpretação de que o Médio Oriente é, fora do continente europeu, uma das áreas geográficas mais relevantes no quadro da ação externa da União, ocupando o conflito israelo-palestiniano um papel central neste contexto regional. Pretende-se, desta forma, analisar uma das expressões da ‘identidade ativa’ da União Europeia na esfera internacional, procurando compreender como esta é projetada e percecionada, ao nível interno – pela comunidade política – e ao nível externo, pelos principais atores no conflito.

Assim, e por forma a considerar as variáveis presentes no modelo proposto, serão observados três níveis de análise: o nível contextual, que inclui a compreensão do papel das experiências históricas vividas pelos diferentes atores, bem como as condicionantes apresentadas pelo contexto internacional; o nível explicativo, que inclui os contributos próprios dos Estados-membros da UE – enquadrados pelo nível contextual – e as especificidades particulares do sistema político da União, quando aplicáveis; e o nível interpretativo, que corresponde às três dimensões que se consideram constitutivas da identidade internacional da União, aqui aplicada ao conflito israelo-palestiniano: a dimensão normativa, nacional e institucional.

Por forma a melhor compreender o processo de construção da identidade internacional da União e o seu reflexo numa questão política concreta, e à semelhança do que foi adotado na secção anterior da presente tese, opta-se por uma análise diacrónica dos acontecimentos subdividida em três capítulos. O primeiro dedicado à análise e compreensão dos fatores que sustentam a construção de um denominador comum em que assenta a posição da União Europeia face ao conflito israelo-palestiniano, bem como as perceções dos atores externos face ao papel a desempenhar pela UE. Como tal, inicia-se a análise com o período correspondente ao final da I Guerra Mundial e à dissolução do Império Otomano, que contextualizou a presença da

Grã-Bretanha e França enquanto potências administrantes do território da Palestina, no quadro do mandato atribuído pela Liga da Nações. No mesmo sentido, considera-se que os acontecimentos históricos subsequentes – designadamente as dinâmicas decorrentes da II Guerra Mundial, o processo de formação do Estado de Israel, a crise do Suez (1956) e as Guerras dos Seis Dias (1967) e *Yom Kippur* (1973) – assumem particular relevância para a compreensão das posições assumidas pelos atores, designadamente enquanto elemento de legitimação das ações por eles desenvolvidas. Esta importância, considera-se, é refletida não só ao nível interno – pelos Estados que virão a compor a União – mas também ao nível externo, designadamente pelas comunidades israelita e palestina. Importa salientar que, na sequência do conflito de 1948, a Transjordânia e o Egito assumiram o controlo dos atuais territórios da Cisjordânia e Faixa de Gaza, respetivamente, pelo que será dado particular destaque às relações entre Israel e estes dois Estados. Este primeiro capítulo termina com a análise do processo de construção do que se entende ser o denominador comum em que assenta a posição da União Europeia face ao conflito israelo-palestino, refletido na Declaração de Veneza (1980) formulada pelo Conselho Europeu no contexto da Cooperação Política Europeia (CPE) e que sustenta a orientação europeia face ao processo de paz, iniciado em 1993.

Um segundo capítulo é dedicado ao papel da União Europeia no contexto do processo de paz israelo-palestino (1993-2010). Esta análise pretende contribuir para uma melhor compreensão das posições e instrumentos políticos adotados no contexto da política externa europeia, aqui entendidos enquanto elementos de projeção da identidade internacional da UE. Com base na análise de documentos e declarações, selecionadas, emitidas pela União, pretende-se aferir i) quais os elementos permanentes na posição europeia face a esta questão política internacional – o designado ‘denominador comum’ –, bem como ii) se existem alterações significativas na posição adotada e, caso tal se verifique, iii) quais as razões que o justificam. Trata-se, no essencial, de compreender os elementos do nível 3 da análise discursiva da União (A UE e o conflito israelo-palestino), conforme a adaptação do modelo de análise de discurso aplicado à política externa, proposto por Waever (2002), e referido na Introdução desta tese.

Para tal, a dimensão contextual – designadamente condicionantes apresentadas pelo ambiente internacional, os contributos próprios dos Estados-membros, as especificidades particulares do sistema político da União Europeia e as perceções externas – assume particular relevância.

Finalmente, um terceiro capítulo será dedicado à interpretação da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz, sustentada na análise da interligação entre as três dimensões fundamentais que compõem o modelo proposto na presente investigação: a dimensão normativa (princípios e valores partilhados); a dimensão nacional (construção de um denominador comum); e a dimensão institucional (dinâmicas do sistema político da UE). Este será, assim, um contributo-síntese face aos objetivos propostos nesta tese e que visa validar a quarta hipótese de trabalho apresentada: a identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano é caracterizada pela afirmação dos seus componentes essenciais – ou seja, um quadro comum de princípios e valores, a narrativa da comunidade política europeia e os contributos próprios dos Estados-membros – e é percebida, de forma distinta, pela comunidade política europeia e pelos atores do conflito.

Num contexto de justificação metodológica das opções que sustentam a organização da presente secção, importa salientar que se considera existir uma harmonização entre a definição de períodos históricos adotada e a evolução do contexto regional no Médio Oriente. Tal como refere Hollis (2005), é possível considerar que existem três fases distintas na história do Médio Oriente ao longo do século XX. A primeira, após o final da I Guerra Mundial e a queda do Império Otomano. Trata-se de um período em que se verifica uma presença significativa de poderes europeus na região – em virtude dos mandatos atribuídos pela Liga das Nações – e que deu origem ao atual sistema de Estados no Médio Oriente. A segunda coincide com o período da Guerra Fria. À semelhança de outras áreas regionais, o Médio Oriente foi palco do conflito bipolar e do alinhamento dos atores locais com cada um dos blocos, ao mesmo tempo que se verificava um decréscimo da influência europeia, em particular britânica e francesa. Finalmente, a terceira fase surge com o final da Guerra Fria, que resulta na consolidação do papel dos Estados Unidos da América no Médio Oriente e no sistema internacional, ao mesmo tempo que a União Europeia procura consolidar o seu processo de integração regional e desenvolver uma política externa comum. Entende-se, assim, que a estrutura de análise diacrónica adotada para a compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE, aplicado ao conflito israelo-palestiniano, se adequa igualmente às dinâmicas próprias a esta questão política internacional.



## **1. A construção de um denominador comum**

A presente tese adota o pressuposto que as representações históricas assumem um papel central nos processos de construção identitária, designadamente enquanto elemento de legitimação da comunidade política e das ações por ela desenvolvidas. Neste sentido, defende-se que a construção de um denominador comum em que assenta a posição da União Europeia face ao conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz decorre da interpretação de um conjunto de acontecimentos históricos, bem como da conciliação das posições próprias dos Estados europeus e da sua interação com as perceções dos atores externos e com a dinâmica institucional no contexto do sistema político da União Europeia.

Como tal, o presente capítulo pretende analisar o processo de construção do referido denominador comum face à questão israelo-palestiniana. Considera-se que este resulta, por um lado, dos elementos constitutivos da identidade internacional da UE – de carácter geral e analisados na anterior secção desta investigação – e, por outro, de elementos particulares ao conflito em causa. Neste sentido, a exposição subsequente pretende identificar os elementos essenciais que condicionam a construção e projeção da identidade política internacional da UE face ao estudo de caso selecionado, no período que antecede a entrada em vigor do Tratado de Maastricht (1993) e a formulação da PESC.

Considera-se, conforme acima referido, que a posição que viria a ser assumida pela União Europeia – entendida enquanto conciliação das orientações e interesses dos Estados-membros que a compõem – resulta, desde logo, da interpretação de um conjunto de acontecimentos históricos que ligam os Estados europeus ao Médio Oriente, e em particular à questão israelo-palestiniana. Neste sentido, considera-se fundamental compreender o contributo das relações políticas estabelecidas entre os diversos Estados europeus e as comunidades na região, em particular após o desmembramento do Império Otomano.

### ***As potências europeias e a construção do Estado de Israel***

A aspiração de criação de um Estado judeu na Palestina, seja fundada em ‘narrativas bíblicas’ ou em movimentos nacionalistas-sionistas, é fundamental à compreensão do conflito israelo-palestiniano e das posições assumidas pelos diversos atores, internos e externos à região. A presente investigação não tem a ambição de compreender as diferentes dinâmicas presentes no conflito, porém importa destacar o papel assumido por diferentes Estados europeus, em momentos históricos fundamentais, por forma a aferir como influenciam a consensualização de uma posição europeia face a esta questão internacional.

No período que antecede a I Guerra Mundial (1914-1918), na presença europeia no Médio Oriente prevalecem a Grã-Bretanha e França. Para os britânicos, a região assumia uma importância fundamental na proteção das rotas de acesso a territórios coloniais, como a Índia, bem como a recursos energéticos vitais ao seu desenvolvimento económico. O canal do Suez tinha particular relevância nas rotas de transporte marítimo, já que garantia o acesso por mar, através do Mediterrâneo, ao sul do continente asiático. Para a França, cuja presença inicial estava centrada no Norte de África, o principal interesse era o da expansão da influência francófona, pelo que as relações com a comunidade cristã no Líbano e a competição com o império britânico eram determinantes (Hollis, 2005 : 311).

Por outro lado, importa salientar que em resultado da dispersão da comunidade judaica por diversas áreas regionais, a sua presença em diferentes Estados europeus – desde a Península Ibérica à Europa central e de leste – era significativa. Embora com diferentes dinâmicas de integração nas sociedades de acolhimento, estas comunidades mantinham, por razões culturais e religiosas, laços mais ou menos próximos entre si, que se refletiram, no final do séc. XIX, no apoio, direto ou indireto, aos movimentos sionistas que se desenvolveram no contexto do nacionalismo europeu. Em paralelo, sucedem-se dois conflitos mundiais e diferentes períodos de trágica perseguição e violência contra comunidades judaicas, entre o quais se destacam os *pogroms* na Rússia e o Holocausto nazi.



No contexto dos processos de construção identitária, considera-se que estes acontecimentos assumem uma importância fundamental, quer ao nível europeu quer ao nível dos atores regionais, em particular no que concerne à comunidade judaica. Argumenta-se que esta importância é visível pela presença constante – direta ou indireta – de referências históricas na narrativa política atual<sup>126</sup>, que condicionam as perceções internas, aos Estados europeus, e externas, pelos Estados da região. Assim, a análise dos acontecimentos históricos apresentada pretende contribuir para a compreensão da atual narrativa política e interpretação da identidade europeia face ao estudo de caso escolhido, projetada e percecionada.

### *Do sionismo político à Declaração de Balfour*

A organização política do território da Palestina, decorrente do desmembramento do Império Otomano após a I Guerra Mundial, e a tensão entre as expectativas e ambições das comunidades árabe e judaica presentes na região estão na origem do conflito israelo-palestiniano. Como tal, afigura-se fundamental compreender as dinâmicas em que assenta este conflito, desde logo através da análise de um elemento político central: a criação do Estado de Israel.

Conforme referem Jones e Murphy (2005 : 2), a análise do processo de criação do Estado de Israel pode ser elaborada a partir de duas perspetivas fundamentais: por um lado, a compreensão do Estado hebraico contemporâneo à luz de uma ‘narrativa bíblica’ que sustenta uma presença continuada da comunidade judaica na região; por outro, uma análise assente na competição entre o nacionalismo judeu e árabe, iniciada no século XIX.

A primeira perspetiva é adotada por aqueles que defendem a causa sionista, desenvolvendo uma argumentação baseada nas descrições constantes nos textos bíblicos: o papel de Abrão enquanto primeiro patriarca do Judaísmo; o êxodo de Moisés para o Egito; a caminhada pelo deserto rumo à ‘Terra Prometida’; as conquistas sob o comando de Josué; os reinados de David e Salomão; a divisão do Reino após a morte de Salomão e a invasão babilónica, que originou o exílio da maioria do povo judeu; a

---

<sup>126</sup> Não só presente em declarações públicas, como expresso nas diversas entrevistas realizadas no contexto da presente investigação.

destruição do templo de Jerusalém; a ocupação por persas, gregos, sírios e romanos; a reconstrução do templo de Jerusalém; a dispersão dos judeus pelo Médio Oriente, Norte de África e Europa, dando origem à diáspora judaica (cf., por exemplo, Dimont, 2004; Gilbert, 2008; Laqueur e Rubin, 2001; Reich e Kieval, 1993; Sachar, 2007; Spiro, 2010). De acordo com esta narrativa, a comunidade judaica manteve-se, continuamente, na Palestina durante cerca de três mil anos. Acresce a reivindicação de uma definição territorial, igualmente presente nos textos bíblicos, da ‘terra prometida’ às nove tribos dos ‘filhos de Israel’.

*E o Eterno disse a Moisés: “Ordena aos filhos de Israel: Quando entrardes na terra de Canaã, estareis na terra que vos cabe como herança: a terra de Canaã com as suas fronteiras. A fronteira ao Sul será o deserto de Sin e Edom. O limite Sul começará na extremidade do Mar Morto, a Oriente. Depois voltará para o Sul em direcção à Subida dos Escorpiões, passará por Sin e chegará a Cades Barne, no Sul. Em seguida, irá em direcção a Asar-Adar e passará por Asemona. De Asemona, a fronteira voltará em direcção ao rio do Egito e terminará no mar. A fronteira marítima será o Mar Mediterrâneo. Será o vosso limite no lado Oeste. A fronteira norte será marcada desde o Mar Mediterrâneo até ao Monte Hor. Daí, traçareis uma linha até à entrada de Emat, e a fronteira terminará em Sedada. Continuará em direcção a Zefrona, e terminará em Hasar-Enon. Será essa fronteira do lado Norte. A fronteira do lado Leste irá de Hasar-Enon a Sefama. De Sefama, a fronteira descenderá em direcção a Harbel, a Leste de Ain; descendo ainda, costeará a Leste o Mar de Quineret. Daí a fronteira seguirá o rio Jordão, e terminará no Mar Morto. Esta é a vossa terra com os limites que a cercam. Então Moisés ordenou aos filhos de Israel: “Esta é a terra que repartireis por sorteio e que o Eterno ordenou dar às nove tribos e meia”. (Livro dos Números, 34 : 1-13)*

No contexto desta narrativa, a reivindicação moral pela ‘terra prometida’ precede e sucede qualquer reivindicação material por parte de outra comunidade, pelo que o estabelecimento do Estado hebraico moderno constituiria o mais recente capítulo da história do povo judeu. Estas referências assumem particular importância já que se considera que a ligação do moderno Estado de Israel às heranças históricas e simbólicas

têm implicações diretas na ideologia e mitologia do Estado contemporâneo, como demonstram muitos dos símbolos e instituições adotados<sup>127</sup> (Jones e Murphy, 2005 : 3).

Uma segunda perspectiva de análise ao processo de criação do Estado de Israel defende que o sionismo se desenvolve no contexto da promoção de ideologias nacionalistas durante o século XIX. Esta abordagem considera que, apesar da narrativa sionista estar profundamente ligada às convicções e simbologias religiosas, o movimento político dela decorrente apenas de organizou a partir de 1880 (Shlaim, 2000 : 1-5). Importa salientar que o contexto vivido pelas comunidades judaicas presentes na Europa de leste e ocidental, no final do século XIX, assumia características particulares. Por um lado, na Rússia o Czar Alexandre III estava comprometido com uma política de homogeneidade nacional que ameaçava as minorias do império, designadamente os judeus, sobre os quais foram impostas uma série de medidas restritivas e desencadeados *pogroms*, designadamente em 1881 e 1903 (cf. Klier e Lambroza, 1992). Por outro lado, na Alemanha, Áustria e França os movimentos nacionalistas influenciavam os círculos intelectuais e populares, levando a “ressurgimentos de sentimentos antissemitas que provocaram o fracasso da assimilação dos judeus, o que os levava a reequacionar as suas atitudes face à Europa e à sua própria posição no seio das sociedades europeias” (Jones e Murphy, 2005 : 6).

Assim, o contexto de promoção de ideologias nacionalistas refletia-se no desenvolvimento de um sentimento de rejeição das comunidades judaicas – identificadas como estranhas ou indesejadas (‘o outro’) – no seio das sociedades em que viviam, bem como no surgimento de uma alternativa política: a criação de um movimento nacionalista próprio, assente na autodeterminação do povo judeu, com o objetivo de criação um Estado a ele destinado. Surgia, assim, o sionismo político, inspirado tanto por ideologias nacionalistas como por convicções religiosas.

Um documento fundamental à compreensão do sionismo político é o panfleto ‘*Autoemacipation*’, elaborado por Leo Pinsker em 1882. O autor argumentava que o antissemitismo<sup>128</sup> estava de tal forma enraizado nas sociedades europeias que,

---

<sup>127</sup> Como exemplo desta simbologia destacam-se: a bandeira do Estado de Israel, composta pela estrela de David entre duas faixas azuis, estas últimas interpretadas como representação da reivindicação judaica à terra entre o Nilo ou Mediterrâneo e o rio Eufrates, igualmente presentes no padrão tradicional do véu religioso judaico; o Parlamento Nacional, o Knesset, que retoma o nome do *Knesset Hagedolah* presente nas descrições bíblicas; a moeda, *shekels*, como nos tempos bíblicos; e o *Shabbat*, o dia de descanso adotado no início de cada semana, tal como descrito nas referências bíblicas.

<sup>128</sup> Entendido enquanto preconceito contra os judeus.

independentemente da narrativa das elites sobre a emancipação os judeus, estes nunca seriam tratados como iguais no seio das comunidades políticas onde estavam inseridos. Como tal, por forma a acabar com a discriminação e não podendo esperar uma alteração profunda das perceções das sociedades ocidentais, o povo judeu teria de passar de uma abordagem de assimilação para a defesa de um nacionalismo judeu, tendente ao estabelecimento de um Estado independente (Shumsky, 2011 : s.n.). No seguimento das ideias defendidas por Pinsker, Teodore Herzl publicou, em 1896, o panfleto *Der Judenstaat* – “O Estado Judeu” – em que considerava que os judeus constituíam uma nação à qual faltava um Estado no qual pudessem expressar livremente a sua cultura. Estes dois fatores – a existência de uma nacionalidade judaica e a ausência de um Estado judeu – faziam com que os judeus se sentissem desenraizados nas sociedades onde viviam e contribuía para a opressão por parte da maioria cultural dominante. Herzl argumentava que o sofrimento dos judeus levaria, em última instância, ao estabelecimento do seu próprio Estado, removendo assim as causas de tensão entre as comunidades judaicas e os Estados de acolhimento. Para alcançar este objetivo, Herzl propunha uma iniciativa diplomática internacional que granjeasse o apoio dos Estados europeus para a criação de um Estado nacional judaico, de preferência na Palestina, com uma sociedade caracterizada pela igualdade universal perante a lei, pela cultura secular burguesa e pela economia científica moderna (Jones e Murphy, 2005 : 7).

Se para alguns autores Theodore Herzl não esteve na origem do conceito de sionismo (cf. Cleveland, 2000 : 235), é possível argumentar que a sua contribuição foi determinante para a promoção das linhas ideológicas do movimento sionista internacional. Isto porque *Der Judenstaat* forneceu ao sionismo um objetivo político claro: a criação de um Estado judeu na Palestina. Este objetivo ficou consagrado no Congresso Sionista da Basileia, de 1897, cujo programa declarava como propósito do sionismo assegurar o reconhecimento legal da Palestina como pátria do povo judeu e estabelecia a criação da Organização Mundial Sionista, órgão administrativo central do movimento que passaria a reunir anualmente. Durante a fase de formação, e sob a direção de Herzl, os sionistas defendiam duas questões que seriam fundamentais para o desenvolvimento do movimento: o não reconhecimento da Palestina como entidade

nacional de maioria árabe e a necessidade de uma aliança com uma grande potência (Cleveland, 2000 : 236-237)<sup>129</sup>.

O território da Palestina esteve, entre 1516 e 1918, sob domínio do Império Otomano. Não existia enquanto unidade geográfica autónoma, mas antes como parte da ‘Grande Síria’, ela própria dividida em numerosos aglomerados administrativos (*sanjaks*). A população, predominantemente árabe, era pobre, negligenciada pelos governantes otomanos e sujeita a práticas de corrupção e administração local desordenada (Jones e Murphy, 2005 : 4).

Face à decisão otomana de entrar na I Guerra Mundial, ao lado da Alemanha, a Grã-Bretanha e a França planearam a divisão dos territórios otomanos após a vitória dos aliados. A promessa britânica ao Xerife Hussein de Meca<sup>130</sup> e os Acordos de Sykes-Picot<sup>131</sup> constituíram as duas principais propostas para a divisão do Império Otomano, onde se inseria território da Palestina.

De acordo com Cleveland (2000 : 237), durante a I Guerra Mundial vários fatores terão contribuído para trazer a questão do sionismo à atenção do governo britânico, entre os quais se destacava a perceção de vários responsáveis do Reino Unido de que as comunidades judaicas dos Estados Unidos da América e Rússia teriam capacidade para influenciar os respetivos governos face ao conflito. Até os Estados

---

<sup>129</sup> Recorde-se que, ao longo do século XX, foram várias as potências externas que se afirmaram no Médio oriente: até ao final da I Guerra Mundial o Império Otomano; no período entre Guerras a Grã-Bretanha; após a II Guerra Mundial os Estados Unidos da América. Em todos estes casos, os sionistas desenvolveram relações de proximidade no sentido de promover os seus objetivos (cf. Cleveland, 2000 : 237).

<sup>130</sup> Em Outubro de 1915, Sir Arthur McMahon, Alto Representante da coroa britânica no Egito, na sequência de uma troca de cartas com o Xerife Hussein de Meca, escreveu-lhe dizendo que o Reino Unido estaria preparado para reconhecer e apoiar a independência das comunidades árabes em todas as regiões compreendidas nos limites definidos pelo Xerife de Meca, bem como garantiria os lugares sagrados contra quaisquer agressões externas. Apesar desta declaração, Sir Arthur McMahon não estaria mandatado pelo governo britânico para realizar este tipo de compromisso (cf. Karsh e Karsh 2003 : 211).

<sup>131</sup> A 21 de Outubro de 1915, o Secretário de Relações Externas britânico, Sir Eduard Grey, terá informado o embaixador francês em Londres, Paul Cambon, dos contactos então existentes entre o Xerife de Meca e o governo britânico, sugerindo-lhe que a França e a Grã-Bretanha deveriam discutir os respetivos interesses no Império Otomano. Cambon terá concordado e designado Georges Picot, antigo cônsul-geral francês em Beirute e então primeiro secretário da embaixada francesa em Londres, para representar a França. As negociações começaram a 23 de Novembro de 1915. Sir Markes Sykes juntou-se às conversações a 21 de Dezembro de 1915, tornando-se o líder do grupo de negociadores britânico. A 3 de Janeiro de 1916, Sir Markes Sykes e Georges Picot iniciaram a preparação de um esboço de acordo para a partição do Império Otomano. Neste documento, estava consagrado o controlo internacional parcial da Palestina, o que permitiria privilégios e liberdade religiosa aos cristãos ortodoxos, mas questões como as vagas migratórias judaicas eram ignoradas. Durante o mês de Fevereiro a aprovação formal do acordo foi efetuada através de uma troca de notas entre o ministério de relações externas britânico e as embaixadas francesa e russa em Londres, já que esta última teria de dar a sua anuência de acordo com o estabelecido na Declaração de Londres (1909). (cf. Karsh e Karsh 2003 : 222).

Unidos da América declararem guerra à Alemanha, em 1917, o governo britânico receava que o governo alemão fizesse uma declaração de apoio aos sionistas, o que resultaria numa reação favorável dos judeus americanos. O mesmo era considerado em relação à Rússia, já que os responsáveis britânicos argumentavam que um gesto de boa vontade às aspirações sionistas poderia influenciar os judeus do movimento revolucionário para tentar manter a Rússia na guerra. Por seu lado, Jones e Murphy (2002 : 238) salientam que Chaim Weizman, porta-voz da comunidade judaica em Londres, demonstrava ter um papel importante de influência no *policymaking* britânico. Terá tido sucesso em manter a questão do sionismo na agenda dos governantes britânicos, mantendo ligações com importantes figuras políticas. Esta tarefa foi facilitada com o reconhecimento do apoio do Reino Unido ao movimento sionista. Este decorria do facto de os responsáveis britânicos considerarem que o apoio ao estabelecimento da comunidade judaica na Palestina exigiria uma presença britânica na região e manteria a França fora da área geográfica contígua ao Canal do Suez.

Face ao contexto exposto, é possível argumentar que existem três fatores essenciais que determinaram a posição britânica de apoio aos objetivos sionistas na Palestina: a procura de um reforço das alianças no contexto da I Guerra Mundial; a persistência e influência pessoal de Chaim Weizman; e uma afinidade por parte do Governo britânico para com os aspetos religiosos e humanitários do sionismo, desde logo sustentado no facto da maioria da população ser protestante e, como tal, atribuir particular relevância ao Antigo Testamento. A posição da Grã-Bretanha face às aspirações do movimento sionista internacional fica, então, expressa na missiva escrita a 2 de Novembro de 1917 por Sir Arthur Balfour, então Secretário das Relações Externas britânico, a Lord Rothschild, uma importante figura dos círculos sionistas.

*Dear Lord Rothschild,*

*I have much pleasure in conveying to you, on behalf of His Majesty's Government, the following declaration of sympathy with Jewish Zionist aspirations which has been submitted to, and approved by, the Cabinet.*

*"His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country."*

*I should be grateful if you would bring this declaration to the knowledge of the Zionist Federation.*

*Yours sincerely,*

*Arthur James Balfour*

A *Declaração Balfour*, designação através da qual o documento ficou conhecido, pode ser considerada como um “grande triunfo da diplomacia sionista” (Shlaim, 2000 : 7), já que assumia apenas os direitos civis e religiosos da população não judaica da Palestina e não fazia qualquer referência aos direitos políticos e nacionais. Na sequência deste documento, Chaim Weizman declarou, na Conferência de Paz de Paris de 1919, que o objetivo sionista era o de tornar “a Palestina tão judaica como a Inglaterra era inglesa”<sup>132</sup> (Cleveland, 2000 : 240). Ou seja, os sionistas interpretavam a expressão ‘*national home*’ como Estado judaico e esperavam que a administração britânica cooperasse na criação deste Estado. Porém, esta promessa não poderia ser conciliada com o anterior compromisso feito ao Xerife de Meca – de apoio ao estabelecimento de um reino árabe independente – nem com o estabelecido no Acordo Sykes-Picot – que dividia o Médio Oriente em esferas de influência britânicas e francesas<sup>133</sup>. Recorde-se que apesar de ter apoiado o movimento pan-arabista sob a liderança do Xerife de Meca, a Grã-Bretanha não demonstrava simpatia pela ideia de

---

<sup>132</sup> Esta citação pode ser, igualmente, encontrada em diversos documentos consultados nos arquivos britânicos e da ONU, designadamente no *Churchill White Paper*, elaborado em Junho de 1922.

<sup>133</sup> Importa salientar que em várias das entrevistas realizadas a diplomatas e académicos, oriundos de países árabes do Médio Oriente, os Acordos de Sykes-Picot e o seu reflexo na definição das atuais linhas de fronteira foram, por diversas vezes, referidos como estando na ‘origem’ dos problemas políticos interestatais que assolam a região nas últimas décadas. Importância semelhante foi atribuída à Declaração Balfour.

que os árabes da Palestina formassem uma entidade política autónoma. A sua política era a de fazer com que os príncipes hashemitas, filhos do Xerife de Meca, governassem os Estados árabes na região, de estatuto semi-independente<sup>134</sup>, reservando à Grã-Bretanha uma capacidade decisória que permitisse garantir a prossecução dos seus interesses (Shlaim, 2000 : 8). Neste contexto, os compromissos acima referidos tornaram-se importantes questões diplomáticas a serem geridas no pós I Guerra Mundial.

No quadro das negociações relativas à divisão dos territórios otomanos, concluídas na Conferência de São Remo em Abril de 1920, foi aprovada a atribuição de um mandato à Grã-Bretanha para administração da Palestina, formalizada dois anos mais tarde, a 12 de Agosto de 1922, através do ‘Mandato para a Palestina’ outorgado no contexto da Liga das Nações.

Todavia, as contradições da política do tempo da guerra permaneciam, já que a Grã-Bretanha havia assumido o compromisso, por um lado, de promover a independência para os habitantes dos territórios administrados – conforme consagrado no Mandato – e, por outro, de facilitar a imigração judaica para a Palestina com o propósito de permitir aos judeus a construção de um Estado nacional – conforme expresso na Declaração Balfour. Neste contexto, a nomeação de Sir Herbert Samuel para comissário do território, em 1920, foi bem acolhida pelos defensores da causa sionista. Samuel era judeu e simpatizante do movimento sionista tendo, de acordo com alguns autores, interpretado a sua missão como facilitador do estabelecimento de uma pátria para os judeus (Cleveland, 2000 : 240).

Numa tentativa de clarificar os planos para o futuro da Palestina, o governo britânico promoveu o designado *Churchill White Paper*, publicado a Junho de 1922, que serviria de base à política do Reino Unido para a região durante a segunda década do século XX. Este documento, da responsabilidade de Winston Churchill, então Secretário de Estado das Colónias, referia:

---

<sup>134</sup> O Príncipe Faisal, que comandou a revolta árabe contra o império otomano, tornou-se o Rei da Síria; o Príncipe Abdullah, irmão mais velho, foi designado para monarca da Transjordânia.



*"(...) The tension which has prevailed from time to time in Palestine is mainly due to apprehensions, which are entertained both by sections of the Arab and by sections of the Jewish population. These apprehensions, so far as the Arabs are concerned, are partly based upon exaggerated interpretations of the meaning of the [Balfour] Declaration favouring the establishment of a Jewish National Home in Palestine, made on behalf of His Majesty's Government on 2nd November, 1917.*

*Unauthorized statements have been made to the effect that the purpose in view is to create a wholly Jewish Palestine. Phrases have been used such as that Palestine is to become "as Jewish as England is English." HMG regard any such expectation as impracticable and have no such aim in view. Nor have they at any time contemplated, as appears to be feared by the Arab Delegation, the disappearance or the subordination of the Arabic population, language or culture in Palestine. They would draw attention to the fact that the terms of the Declaration referred to do not contemplate that Palestine as a whole should be converted into a Jewish National Home, but that such a Home should be founded in Palestine.*

*(...) When it is asked what is meant by the development of the Jewish National Home in Palestine, it may be answered that it is not the imposition of a Jewish nationality upon the inhabitants of Palestine as a whole, but the further development of the existing Jewish community, with the assistance of Jews in other parts of the world, in order that it may become a center in which the Jewish people as a whole may take, on grounds of religion and race, an interest and a pride. But in order that this community should have the best prospect of free development and provide full opportunity for the Jewish people to display its capacities, it is essential that it should know that it is in Palestine as of right and not on sufferance. That is the reason why it is necessary that the existence of a Jewish National Home in Palestine should be internationally guaranteed, and that it should be formally recognized to rest upon ancient historic connection. " (cf. Churchill White Paper, Junho 1922)*

Esta posição procurava um equilíbrio de posições: por um lado, para travar as intenções árabes defendia o desenvolvimento de uma pátria (*national home*) para os judeus, contudo não impunha a nacionalidade judaica aos habitantes da Palestina; por outro, concedia benefícios específicos aos sionistas declarando que o povo judeu tinha o direito de residir na Palestina e que esta deveria tornar-se o centro a partir do qual o povo judeu poderia orgulhar-se da sua raça e religião. Ao mesmo tempo, este

documento limitava o apoio britânico à criação de uma pátria judaica na Palestina por duas questões essenciais: (1) estabelecia um critério económico para a imigração judaica<sup>135</sup>; (2) propunha a criação de instituições eleitas numa base de representação proporcional<sup>136</sup>. Finalmente, importa salientar que a Transjordânia ficaria excluída das áreas disponíveis para o estabelecimento de judeus<sup>137</sup>.

O mandato para a Palestina colocava a Grã-Bretanha perante o desafio de cumprir as obrigações essenciais decorrentes do poder mandatado, nomeadamente estabelecer os instrumentos de governo próprio que permitissem alcançar a independência. Face aos desenvolvimentos no território, e à crescente conflitualidade entre as comunidades árabe e judaica, a Palestina nunca teve uma Constituição, um Parlamento ou eleições. As duas comunidades tornaram-se cada vez mais isoladas uma da outra, cada uma desenvolvendo-se em esferas separadas de atividade económica, o que levou a um fortalecimento dos laços de solidariedade no seio de cada uma delas. Os árabes eram claramente hostis aos esforços de colonização judaica, bem como ao governo britânico que os privava da sua própria independência. Contudo, estavam mal equipados militarmente e a maior parte da população vivia em situação de pobreza. As famílias mais abastadas residiam nas cidades, longe da população rural, e eram mais próximas dos anteriores governantes otomanos do que do governo britânico. Para além disso estavam profundamente divididas e utilizavam as ligações com os britânicos para melhorar as suas posições, uns em relação aos outros, perdendo qualquer poder de negociação que poderiam ter ao agir em conjunto. Mesmo que contestassem a venda de terrenos por parte do governo britânico aos imigrantes judeus, membros da comunidade

---

<sup>135</sup> “(...) For the fulfillment of this policy it is necessary that the Jewish community in Palestine should be able to increase its numbers by immigration. This immigration cannot be so great in volume as to exceed whatever may be the economic capacity of the country at the time to absorb new arrivals. It is essential to ensure that the immigrants should not be a burden upon the people of Palestine as a whole, and that they should not deprive any section of the present population of their employment. Hitherto the immigration has fulfilled these conditions. The number of immigrants since the British occupation has been about 25,000.” (Cf. *Churchill White Paper*, Junho 1922)

<sup>136</sup> “(...) It is intended that a special committee should be established in Palestine, consisting entirely of members of the new Legislative Council elected by the people.” (Cf. *Churchill White Paper*, Junho 1922)

<sup>137</sup> “(...) This representation mainly rests upon a letter dated the 24th October, 1915, from Sir Henry McMahon, then His Majesty's High Commissioner in Egypt, to the Sharif of Mecca, now King Hussein of the Kingdom of the Hejaz. That letter is quoted as conveying the promise to the Sherif of Mecca to recognise and support the independence of the Arabs within the territories proposed by him. But this promise was given subject to a reservation made in the same letter, which excluded from its scope, among other territories, the portions of Syria lying to the west of the District of Damascus. This reservation has always been regarded by His Majesty's Government as covering the vilayet of Beirut and the independent Sanjak of Jerusalem. The whole of Palestine west of the Jordan was thus excluded from Sir. Henry McMahon's pledge.” (Cf. *Churchill White Paper*, Junho 1922)

árabe vendiam-lhes os seus próprios terrenos, elevando o preço a valores que outros membros da mesma comunidade não poderiam comprar (Jones e Murphy, 2005 : 10).

Por seu lado, a comunidade judaica (*Yishuv*) estava bem organizada e dispunha de maiores recursos, humanos e financeiros. Em 1921, a Organização Mundial Sionista criou o Executivo Sionista da Palestina, reorganizado em 1929 como Agência Judaica, que se tornou um *quasi* governo da comunidade judaica da Palestina, incluindo uma série de serviços que iam do sistema bancário à saúde e ao apoio ao estabelecimento dos imigrantes judeus no território. O presidente da Agência Judaica mantinha encontros regulares com o comissário e funcionários britânicos. Em 1920 foi criada a Assembleia Nacional judaica, com cerca de 300 representantes, que escolhiam entre si os membros do Conselho Nacional. Este tomava as decisões administrativas em nome da comunidade e era tratado pelas autoridades britânicas como o representante legítimo dos judeus da Palestina (Cleveland, 2000 : 244). Durante o período do mandato, quando a criação de um Estado judeu ainda permanecia uma incógnita, muitos sionistas aceitavam a estratégia de Chaim Weizmann em delegar na Grã-Bretanha a prossecução dos objetivos sionistas. Contudo, um pequeno grupo, denominado de ‘revisionistas’, condenava a perspetiva de Weizmann, considerando que era muito hesitante e dependente da Grã-Bretanha. O fundador deste movimento foi Ze’ev (Vladimir) Jabotinsky, que considerava que existiam fortes possibilidades da Grã-Bretanha retirar o apoio à causa sionista, pelo que a única forma de alcançar uma maioria judaica que permitisse a independência do Estado era encorajando fluxos migratórios para a Palestina. Jabotinsky era um nacionalista judeu e foi o fundador do sionismo revisionista, precursor do que mais tarde seria o movimento conservador israelita. Após uma década de oposição à liderança do movimento sionista, os revisionistas fundaram a Nova Organização Sionista<sup>138</sup> – que elegeu Jabotinsky para presidente – e uma organização militar, o *Irgun*, que serviu de braço armado ao movimento. As exigências territoriais de Jabotinsky provocaram controvérsia no seio da comunidade sionista, já que argumentava que os territórios da histórica Palestina incluíam a Transjordânia, pelo que a colonização judaica em larga escala deveria ocupar também este território. A origem dos diferendos entre Jabotinsky e a liderança oficial sionista estava na própria conceção do Estado judeu. O líder revisionista defendia dois princípios que serviram de

---

<sup>138</sup> A esta facção pertenceu Menachem Begin e Yitzak Shamir, que viriam a ser mais tarde primeiros-ministros de Israel.

base à sua ideologia e programa político: i) a integridade territorial de *Eretz Israel*, a terra de Israel, nas duas margens do rio Jordão (o que incluía a Transjordânia); e ii) a imediata declaração do direito judeu à soberania política em toda a área definida (Shlaim, 2000 : 11-12).

Importa salientar que o movimento sionista não era um movimento político monolítico, mas antes uma agremiação de facções políticas rivais, sendo que a maior pertencia ao Partido Trabalhista (*Mapai*) inspirado pelos ideais marxistas e socialistas. Uma das diferenças fundamentais entre ‘trabalhistas’ e ‘revisionistas’ residia na utilização da força para a prossecução de objetivos políticos. Os sionistas trabalhistas eram relutantes em admitir que a força militar seria necessária para o movimento sionista alcançar os seus objetivos, ao contrário dos revisionistas. Entre os sionistas trabalhistas destacava-se David Ben-Gurion, cuja liderança marcou fortemente a história e desenvolvimento do Estado de Israel, significando também uma alteração nas perceções trabalhistas face ao uso da força. Para além de fundador do Estado de Israel, Ben-Gurion foi o promotor do desenvolvimento do poder militar da *Yishuv* (Shlaim, 2000 : 13-15).

Também as questões da imigração judaica e aquisição de terras estiveram na base do conflito entre árabes e judeus. O objetivo sionista era o de construir uma sociedade judaica através de fluxos migratórios sem restrições, de forma a legitimar a reivindicação de uma pátria judaica na Palestina. A imigração judaica para a Palestina ocorreu numa série de vagas (*alyot*).<sup>139</sup> Para acolher e alimentar os imigrantes era necessário adquirir o máximo de terra cultivável possível, pelo que de forma a atingir estes objetivos os sionistas desenvolveram um projeto de implantação de colonatos. A Organização Mundial Sionista negociou a transação de terras com base no Fundo Nacional Judaico<sup>140</sup>, que também forneceu capital e equipamento, o que permitiu aos imigrantes desenvolver atividades agrícolas mal chegavam ao território (Jones e Murphy, 2002 : 9).

---

<sup>139</sup> Plural de *alya*, termo hebraico que se traduz literalmente por “subida” e designa o facto, para um judeu, de se instalar em Israel. O movimento das *alyot* decorreu numa série de vagas: a primeira entre 1882 e 1903; a segunda entre 1904 e 1914; a terceira entre 1919 e 1923; a quarta entre 1924 e 1928; e a quinta entre 1929 e 1939 (cf. Jones e Murphy, 2002 : 8-10).

<sup>140</sup> O Fundo Nacional Judaico foi uma organização fundada em 1901, no V Congresso Sionista. O seu principal objetivo era comprar e desenvolver terrenos produtivos na Palestina.

O aparecimento de Hitler e do Partido Nazi ampliou a fuga de judeus da Alemanha e da Europa de leste, muitos dos quais procuraram refúgio na Palestina. Entre 1933 e 1939 cerca de 170 mil judeus imigraram para este território, duplicando a *Yishuv* e agravando o sentimento de alarme da comunidade árabe (Jones e Murphy, 2002 : 248). A transferência das terras cultiváveis de proprietários árabes para judeus teve um efeito devastador no tecido social da Palestina: originou uma diminuição drástica dos proprietários árabes; um crescimento do desemprego; e uma degradação das condições dos pequenos proprietários. Por outro lado, a política fiscal britânica – que implicava o pagamento direto dos impostos em dinheiro e não em gêneros como acontecia durante o Império Otomano – forçava os pequenos agricultores a pedirem empréstimos aos grandes proprietários. Isto também levou a que estes pequenos proprietários se vissem obrigados a vender as suas terras aos sionistas ou aos grandes proprietários árabes. O efeito acumulado das transferências de terras, política fiscal britânica e atitude das grandes famílias árabes levou ao aumento da pobreza e à marginalização dos árabes palestinianos mais pobres (Cleveland, 2000 : 252-253).

Face a este contexto, durante o período que mediou as duas guerras mundiais os territórios da Palestina administrados pelo mandato britânico foram alvo de inúmeros conflitos, que demonstraram a incapacidade em gerir as relações entre as comunidades árabe e judaica. Entre estes destacam-se os tumultos de 1929 – em torno do acesso de crentes judeus ao Muro das Lamentações, em Jerusalém – e a grande revolta de 1936-1939, em que a comunidade árabe se revoltou contra o sionismo, o imperialismo britânico e os governantes árabes. Numa tentativa de controlar os tumultos, a Grã-Bretanha enviou vinte mil militares para a Palestina e adotou duras medidas de punição coletiva nas vilas suspeitas de albergar rebeldes. Mais de três mil árabes, dois mil judeus e 600 britânicos foram mortos, a economia da Palestina ficou devastada e os governantes árabes foram presos ou enviados para exílio (Cleveland, 2000 : 252-253). Para responder à revolta árabe, o governo britânico decidiu nomear uma comissão, presidida por Lord Peel, para investigar as causas dos distúrbios e apresentar soluções. A Comissão concluiu que o nacionalismo judeu era tão intenso quanto o árabe e que a separação entre as duas comunidades era cada vez mais acentuada, pelo que a única solução seria dividir o território em dois Estados autónomos. No relatório final, conhecido com *Relatório Peel* (1937), a comissão propôs a criação de um pequeno

Estado judeu, com cerca de cinco mil quilômetros quadrados; um Estado árabe de maior dimensão; e um enclave entre Jerusalém e Jaffa, sob domínio permanente do mandato britânico. Para Ben-Gurion, líder da *Yishuv*, a divisão defendida pelo relatório Peel marcava o “início do fim do mandato britânico na Palestina e o nascimento de um Estado judaico como programa político realista” (Shlaim, 2000 : 19).

### *Do nascimento do Estado de Israel*

Com a II Guerra Mundial a decorrer na Europa, o Reino Unido<sup>141</sup> procurou reajustar a sua posição em relação à Palestina. O objetivo era diminuir os elementos de tensão com a comunidade árabe, como parte de um esforço de prevenção de revoltas contra o governo britânico, num contexto considerado crítico. Neste sentido, o Gabinete Colonial do Reino Unido organizou uma Conferência Anglo-Árabe-Judaica, em Fevereiro de 1939 na cidade de Londres. Nesta ocasião foi apresentado um *White Document* que declarava que a política britânica não tencionava tornar a Palestina um Estado judeu<sup>142</sup>. O mesmo documento referia, ainda, três questões importantes: i) a imigração judaica deveria ser limitada a quinze mil imigrantes por ano, durante os cinco anos seguintes, data a partir da qual o fluxo deveria ser interrompido a não ser que obtivesse a concordância da comunidade árabe; ii) as transferências de terra deveriam ser limitadas a certas áreas; e iii) num prazo de dez anos a Palestina seria independente (cf. *British White Paper*, 1939).

---

<sup>141</sup> O nome *Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* foi adotado pelo Ato de 1927.

<sup>142</sup> “His Majesty's Government believe that the framers of the Mandate in which the Balfour Declaration was embodied could not have intended that Palestine should be converted into a Jewish State against the will of the Arab population of the country. That Palestine was not to be converted into a Jewish State might be held to be implied in the passage from the Command Paper of 1922 which reads as follows: ‘Unauthorized statements have been made to the effect that the purpose in view is to create a wholly Jewish Palestine. Phrases have been used such as that ‘Palestine is to become as Jewish as England is English.’ His Majesty's Government regard any such expectation as impracticable and have no such aim in view. Nor have they at any time contemplated .... the disappearance or the subordination of the Arabic population, language or culture in Palestine. They would draw attention to the fact that the terms of the (Balfour) Declaration referred to do not contemplate that Palestine as a whole should be converted into a Jewish National Home, but that such a Home should be founded In Palestine.’” (Cf. *British White Paper*, 1939)

Interpreta-se, assim, deste documento que se verifica uma alteração na estratégia política britânica: o apoio das comunidades árabes e muçulmanas, por todo o mundo, era, no mínimo, de igual relevância ao apoio das comunidades judaicas, num contexto de definição de alinhamentos no novo conflito mundial.

A este contexto acrescem os acontecimentos externos à Palestina, decorrentes da II Guerra Mundial, e que influenciaram de forma profunda o futuro estatuto do complexo território sob mandato britânico. Em particular as trágicas perseguições e assassinio sistemático de milhões de judeus na Europa, perpetrados por forças leais ao regime nazi. À medida que a dimensão das atrocidades cometidas pelo regime liderado por Adolf Hitler se tornava pública surgiria a percepção, nas comunidades ocidentais, que o estabelecimento dos judeus na Palestina poderia amenizar os horrores que lhes haviam sido infligidos<sup>143</sup>.

Apesar da aparente falta de entusiasmo que os judeus americanos demonstraram, durante o período entre guerras, face ao projeto sionista – tendo em conta que não existiu, nesta época, um apoio público ao movimento –, com o decorrer da II Guerra Mundial a diáspora judaica nos EUA passou a apoiar empenhadamente a criação de um Estado judeu na Palestina (cf. Oren, 2007 : 420-445). A expressão pública de maior dimensão foi expressa no *Programa Baltimore* (1942), que consistia numa série de resoluções adotadas na reunião extraordinária dos sionistas americanos, apelando a uma emigração para a Palestina e ao estabelecimento da comunidade judaica. Em consequência, os Estados Unidos tornaram-se o centro da atividade internacional sionista, iniciando uma campanha que envolveu o eleitorado e políticos americanos na questão da Palestina. Recorde-se que o presidente Henry Truman sempre defendeu, publicamente, o *Programa Baltimore*, demonstrando não só preocupações humanitárias como a consciência do crescente poder do lobby sionista no seio do partido democrático<sup>144</sup> (cf. Richman, 1991 : s.n.). O compromisso de Truman face à criação do Estado de Israel era significativo, já que os EUA – considerando a sua economia

---

<sup>143</sup> Esta informação foi, por diversas vezes, referida em entrevistas realizadas a académicos israelitas entre Fevereiro e Maio de 2006. Importa salientar que se interpretou, da formulação das diferentes declarações, que nem sempre esta posição era assumida como positiva (mas sim como um entendimento ‘compensatório’ face a algo impossível de reparar) e, eminentemente, direcionada às sociedades europeias.

<sup>144</sup> Um indicador dessas pressões poderá ser interpretado através de uma declaração atribuída ao presidente Truman, aquando de uma reunião com embaixadores americanos no Médio Oriente. “Lamento senhores, mas tenho de responder a centenas de milhar de pessoas que anseiam pelo sucesso do sionismo: eu não tenho centenas de milhar de árabes entre os meus constituintes”. (Cit. in Richman, 1991, s.n.).

industrial e capacidades militares em expansão – poderiam emergir da Guerra como uma grande potência, com significativa capacidade de persuasão sobre os seus aliados, o que aliás acabou por se verificar.

Na Palestina, a política britânica em tempo de guerra era a de manter a prossecução do mandato de forma tranquila. O Reino Unido limitou as atividades políticas da comunidade árabe e recusou o regresso ao território de exilados. Como resultado, esta comunidade ficou politicamente inativa (Cleveland, 2000 : 252). Por seu lado, a comunidade judaica comprometeu-se com o Reino Unido no esforço de guerra contra o regime de Adolf Hitler, ao mesmo tempo que tentava subverter o exposto no *White Paper* de 1939 e preparar uma confrontação armada contra os britânicos logo que a Alemanha nazi fosse derrotada<sup>145</sup>. No apoio à causa aliada, centenas de voluntários judeus juntaram-se às forças britânicas. A experiência em modernos combates que os judeus adquiriam com os soldados britânicos proporcionou ao *Haganah*<sup>146</sup> um quadro de militares treinados para lutar contra o Reino Unido após 1945. Na Palestina, ao *Haganah*, apesar de tecnicamente ilegal, foi permitido pela administração britânica adquirir, abertamente, armas e participar, com o Reino Unido, na preparação da defesa da Palestina face a uma eventual invasão externa no quadro da II Guerra Mundial. Isto permitiu, igualmente, um profundo conhecimento da rede militar britânica na Palestina. A comunidade judaica liderada por David Ben-Gurion adotou uma estratégia segundo a qual se o Reino Unido não apoiava a criação do Estado de Israel, então este teria de ser instaurado pela força. Como tal, foram criadas duas unidades armadas (o *Irgun* e o *Lehi*) que operavam de forma independente da Agência Judaica. Estes movimentos lançaram, a partir de 1944, uma campanha armada contra os britânicos (Cleveland, 2000 : 255). Nos três anos seguintes, a pressão das sabotagens do *Haganah*, *Irgun* e *Lehi*, em conjunto com a influência da opinião pública norte-americana, tornaram a posição do Reino Unido extremamente difícil.

---

<sup>145</sup> David Ben-Gurion terá declarado: “Devemos lutar ao lado do Reino Unido como se não houvesse *White Document* e devemos lutar contra o *White Document* como se não houvesse guerra”. (Cit. in Cleveland, 2000 : 255)

<sup>146</sup> Em hebraico significa ‘defesa’. Consistiam nas forças de defesa da comunidade judaica, criadas em 1920, em resposta aos conflitos com a comunidade árabe. Promovia o treino de um ‘braço armado’ centralizado, capaz de defender a comunidade judaica contra ataques externos. Gradualmente foi-se integrando nas instituições políticas da comunidade judaica e, aquando da criação do Estado de Israel, deu origem às *Israel Defense Forces* (IDF).



Em Fevereiro de 1947, Ernest Beven, Secretário britânico para as Relações Externas, reconheceu que o Reino Unido tinha perdido o controlo da situação na Palestina, apresentando a situação nas Nações Unidas e anunciando uma retirada unilateral, agendada para Maio de 1948. A 29 de Novembro de 1947 a Assembleia-geral das Nações Unidas aprovou a resolução 181 a favor da partição da Palestina entre as duas comunidades, árabe e judaica (cf. *Resolution Adopted on the Report of the Ad Hoc Committee on the Palestine Question*. Res. 181 (III), 1947). Num raro momento de acordo durante a Guerra Fria, os Estados Unidos da América e a União Soviética votaram a favor, o Reino Unido absteve-se.

Pese embora todas as limitações e equívocos, é possível considerar que a resolução 181 da Assembleia-geral das Nações Unidas pode ser interpretada como um triunfo para a diplomacia sionista. Se, por um lado, não cumpria a aspiração de criar um Estado judeu em toda a Palestina, incluindo Jerusalém, por outro atribuía uma legitimidade internacional, sem precedentes, à criação de um Estado judeu independente. Por seu lado, os Estados árabes rejeitaram a proposta da ONU. Organizados desde 1945 na Liga Árabe, os líderes árabes consideravam a resolução injusta e impraticável, procurando resistir à sua implementação pela força. Já os líderes sionistas aceitaram o princípio, mas a maioria não concordava com a ideia de um Estado palestiniano independente, desaprovava a exclusão de Jerusalém e duvidava da viabilidade de um Estado judeu nas fronteiras definidas pela resolução (Shlaim, 2000 : 27). O que aconteceu a partir daí é interpretado de diferentes formas. Para os historiadores árabes (cf, por exemplo, Hourani, 1991), os ‘colonos sionistas’, que estavam mais bem equipados e treinados que as forças árabes, conquistaram as áreas mais importantes da Palestina. Para os historiadores judeus (cf., por exemplo, Gilbert, 2008), o conflito na Palestina teve origem na recusa árabe de aceitar a divisão proposta pelas Nações Unidas, mesmo considerando que esta era uma matéria sensível.

O Reino Unido retirou da Palestina na presença de dois movimentos nacionalistas – árabe e judeu – cujas aspirações não conseguiu conciliar. Por um lado, reprimiram a oposição árabe à imigração judaica e, por outro, limitavam a imigração de judeus promovida pelo movimento sionista. Para a comunidade árabe na Palestina, a herança do mandato britânico é entendida como uma catástrofe. Para a comunidade judaica, permitiu a criação do Estado, mas também provocou um significativo ressentimento pelas políticas desenvolvidas durante o mandato. O fim do imperialismo

européu e a luta contra a interferência britânica e francesa tornou-se um ingrediente essencial do orgulho nacional e da identidade dos Estados do Médio Oriente. Nestas circunstâncias não é surpreendente que a retirada dos impérios europeus tenha sido seguida por um período de ‘arrefecimento’ das relações entre as duas regiões (Hollis, 2005 : 314).

Quando o mandato britânico expirou, a comunidade judaica na Palestina proclamou o seu próprio Estado. A 15 de Maio de 1948, após a declaração unilateral de independência do Estado de Israel, unidades dos exércitos do Egito, Síria, Líbano, Transjordânia e Iraque invadiram o território do novo Estado, lançando uma guerra regional que duraria até Dezembro de 1948. Os exércitos dos países árabes agiam de sob o comando da Liga Árabe, contudo a sua ação era descoordenada, fruto dos diferentes interesses de cada um perante a invasão, e os exércitos estavam mal preparados e mal equipados (Cleveland, 2000 : 260). O resultado foi a derrota das forças árabes, o alargamento do território sob domínio israelita e o colapso da proposta das Nações Unidas face à criação de um Estado árabe na Palestina.

O processo de negociação dos acordos de armistício para alcançar uma resolução do conflito teve início em Janeiro de 1949, na Ilha de Rhodes. Israel negociou, bilateralmente, os acordos com cada um dos países vizinhos<sup>147</sup>, sendo o último firmado com a Síria, em Julho de 1949. Todas as negociações decorreram sob os auspícios das Nações Unidas, tendo por base a resolução 62/1948 do Conselho de Segurança que estabelecia que as linhas de fronteira estabelecidas nos acordos de armistício a alcançar vigoriam, apenas, num período de transição para “uma paz permanente na Palestina” (*S/RES/62, 16 de Novembro de 1948*). Neste contexto, importa salientar que, na sequência do conflito de 1948, a Transjordânia<sup>148</sup> assumiu o controlo da Cisjordânia e de parte da cidade de Jerusalém, o Egito assumiu o domínio da Faixa de Gaza, e a Síria e o Líbano não sofreram alterações territoriais.

Terminada a guerra da independência, o governo israelita confrontava-se com as consequências do conflito, sendo uma das mais importantes a questão dos refugiados palestinianos. Nesta matéria existia uma posição unitária por parte dos Estados árabes. Estes consideravam que Israel, através da declaração unilateral de independência, tinha

---

<sup>147</sup> Israel-Egito (24 de Fevereiro de 1949); Israel-Líbano (23 de Março de 1949) e Israel-Jordânia (3 de Abril de 1949).

<sup>148</sup> A designação de Reino Hashemita da Jordânia só passaria a ser adotada em 1949.

criado o problema dos refugiados, pelo que era da sua responsabilidade encontrar a solução. Esta deveria seguir a linha das resoluções adotadas pela ONU, que consagravam a oportunidade dos refugiados palestinos regressarem às suas casas ou receberem compensações pela perda de propriedade, a pagar pelo governo israelita. Por seu lado, Israel defendia que eram os estados árabes os responsáveis pelo problema dos refugiados, já que tinham sido eles a iniciarem a guerra de 1948. Desta forma, Israel não assumia qualquer responsabilidade nem aceitava as resoluções das Nações Unidas (Shlaim, 2000 : 49). Esta é uma questão que permanece, em debate, na atualidade.

Para além da questão dos refugiados, permanece ainda o problema da divisão de Jerusalém. Esta cidade, sagrada para as três maiores religiões monoteístas – cristianismo, islamismo e judaísmo – assumia grande importância devido à sua simbologia religiosa. Ao anuir ao plano de partição das Nações Unidas, de Novembro de 1947, a Agência Judaica tinha aceite colocar Jerusalém sob regime internacional. Contudo, o Estado judeu queria ter Jerusalém como capital. Também a Transjordânia, que assumia a par do Egito a representação da comunidade árabe palestina, queria assumir o controlo total da cidade. Contra ambos surgiram três blocos de Estados a favor da internacionalização: quase todos os Estados muçulmanos; o Vaticano e os Estados católicos; a URSS e os países satélites.

A 9 de Dezembro de 1949 a Assembleia-geral das Nações Unidas adotou, por larga maioria, uma resolução que passava a tratar Jerusalém como uma entidade separada do Estado de Israel e dos territórios palestinos, que ficaria sob governo das Nações Unidas (cf. Palestine: question of an international regime for the Jerusalem área and protection of the Holy Places, Resolução 303 (IV) da Assembleia-geral da ONU, 1949). Em resposta, a 13 de Dezembro do mesmo ano, o primeiro-ministro israelita, David Ben-Gurion, anunciou num discurso no Knesset, a decisão de transferir o Parlamento e as instituições governamentais israelitas de Telavive para Jerusalém. Esta decisão envolvia não só um desafio às Nações Unidas mas também uma confrontação com os blocos muçulmano, católico e soviético<sup>149</sup>.

Estavam, assim, definidas as questões centrais em que assenta o conflito israelo-palestino e que permanecem nas discussões desenvolvidas no quadro do processo de paz: definição das fronteiras que dividem os territórios sob responsabilidade das

---

<sup>149</sup> Mais tarde, o Knesset aprovou uma Lei Fundamental que afirmava Jerusalém como capital do Estado judaico. Cf. *Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel*, 30 de Julho de 1980.

comunidades judaica e palestina; definição do estatuto dos refugiados palestinos; e divisão e definição do estatuto de Jerusalém. Para além da necessidade de negociação e consensualização de perspetivas e interesses entre as comunidades judaica e palestina – que não cabem nos objetivos da presente investigação – importa salientar o papel dos atores regionais externos à região, e em particular dos Estados europeus face a esta questão internacional.

Considera-se que os acontecimentos históricos referidos se refletem, ainda na atualidade, em sentimentos de incompreensão, desconfiança e incoerência, percecionados mutuamente quer por europeus quer pelas comunidades locais (judaica e palestina). Desde as posições assumidas, em particular pelo Reino Unido e França, após o desmembramento do Império Otomano, passando pela concretização do mandato atribuído pela Liga das Nações e culminando nos acontecimentos decorrentes da II Guerra Mundial, muitos são os elementos que se considera condicionarem as posições subsequentemente assumidas e que marcam, designadamente, a posição partilhada pelos Estados europeus. Por um lado, as posições, por vezes contraditórias, assumidas antes da declaração de independência do Estado de Israel, que condicionam as posteriores relações entre o Reino Unido e França e as comunidades judaica e palestina. Tal será agravado, considera-se, pelos acontecimentos decorrentes da Crise do Suez. Por outro lado, importa salientar a relevância simbólica do sentimento de perseguição (antisemitismo) percecionado pelas comunidades judaicas face a sociedades europeias (entre outras), embora com diferenças entre si – conforme referenciado, por exemplo, em documentos fundadores do sionismo –, bem como o carácter incomparável que o Holocausto assume na construção da identidade judaica e – embora com sentido distinto – na identidade europeia (com particular destaque para as comunidades políticas diretamente envolvidas, como a alemã). Ambos constituem-se como elementos continuamente presentes, e por isso estruturantes, na relação entre os Estados europeus e a comunidade judaica, com natural reflexo nas relações também estabelecidas com a comunidade palestina. São, por isso, elementos centrais na compreensão da projeção da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestino.

## ***O contexto da Guerra Fria***

A criação e consolidação do Estado de Israel, bem como o consequente conflito com a comunidade palestina, cuja soberania era partilhada pela Jordânia (no que concerne aos territórios correspondentes à Cisjordânia) e pelo Egito (no território da Faixa de Gaza), eram contextualizados pela designada Guerra-Fria<sup>150</sup>. Este período é marcado pela tensão entre o bloco ocidental – liderado pelos Estados Unidos da América, com o apoio de diversos países europeus, e consubstanciado na dimensão político-militar pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>151</sup> – e o bloco de leste – liderado pela URSS, e que incluía vários Estados da Europa Central e de Leste, unido através do Pacto de Varsóvia<sup>152</sup>. Sendo que este conflito assumia uma dimensão global, teve naturais reflexos no Médio Oriente e na definição de alinhamentos e áreas de influência entre os referidos blocos. Os movimentos de independência nos diversos Estados árabes da região, e a revolta destes contra o domínio colonial, apresentava-se como uma importante base de apoio contra a influência ocidental e, neste sentido, favorável ao bloco de leste. Este foi o caso, por exemplo, do regime de Nasser no Egito que, pela sua relevância regional assumia um papel particularmente importante no contexto do Médio Oriente.

No início da década de 1950, o Estado de Israel decidiu adotar uma política de neutralidade face à rivalidade entre as duas maiores potências mundiais. Contudo, face ao impacto do conflito entre os dois blocos na região e com os esforços soviéticos em estabelecer relações privilegiadas com os Estados árabes, em particular através do fornecimento de armamento, Israel alterou as orientações inicialmente definidas e adotou uma política crescentemente pró-ocidental, com especial ênfase nas relações com os Estados Unidos da América<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Entende-se por Guerra-Fria o período que medeia o final da II Guerra Mundial, em 1945, e a desfragmentação da URSS, em 1991.

<sup>151</sup> Também designada por Aliança Atlântica, instituída através do Tratado do Atlântico Norte assinado a 4 de Abril de 1949. Era composta, durante o período da designada ‘Guerra Fria’ por Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido e Estados Unidos da América. Grécia (países fundadores), Turquia (1952), Alemanha Ocidental (1955) e Espanha (1982) acedem posteriormente.

<sup>152</sup> Formalizado a 14 de Maio de 1955.

<sup>153</sup> Neste contexto, importa salientar a presença significativa de diásporas judaicas quer nos EUA quer nos territórios da URSS, o que de alguma forma condicionava a posição assumida pelo Estado de Israel.

O primeiro-ministro Ben-Gurion<sup>154</sup> considerava que os EUA tinham assumido uma postura bastante favorável a Israel aquando da declaração de independência em 1948. Contudo, a eleição do candidato republicano Dwight D. Eisenhower, em 1952, originou uma reconsideração dos interesses de política externa dos Estados Unidos da América no Médio Oriente. O novo Secretário de Estado americano, John Foster Dulles, considerava que a capacidade americana em conter a União Soviética no Médio Oriente e assegurar um permanente fornecimento de petróleo ao Ocidente tinha sido prejudicado pelo apoio de Truman a Israel. Por esta razão terão surgido uma série de tentativas, por parte de Washington, para melhorar a relação com os Estados árabes, em oposição à aliança soviética, o que conflituava com os interesses israelitas (Jones e Murphy, 2002 : 98; Oren, 2007 : 453).

Assim, a década de cinquenta ficou marcada por tensões periódicas nas relações bilaterais entre os Estados Unidos da América e Israel. A política israelita de incursões nos territórios vizinhos provocou censuras pontuais por parte da administração norte-americana. Israel justificava estas ações como resposta aos atentados terroristas contra civis, contudo a reação das forças armadas israelitas era muitas vezes entendida como desproporcionada face aos ataques que lhes davam origem. Estes ataques tinham a condenação verbal de Washington, já que a administração americana considerava que poderiam prejudicar as tentativas de promoção da já referida aliança anti-soviética, a desenvolver com os países árabes (Shlaim, 2000 : 143-185).

---

<sup>154</sup> David Ben-Gurion exerceu funções de primeiro-ministro do Estado de Israel entre 1948 e 1953 e, posteriormente, entre 1955 e 1963.

### *Da crise do Suez*

O primeiro-ministro israelita Ben-Gurion, apercebendo-se que o acesso ao armamento norte-americano e às garantias de segurança não estaria próximo de se concretizar, decidiu apostar numa aproximação aos países europeus, em especial à França. Isto porque o governo francês poderia fornecer a Israel material militar, em especial ligado à tecnologia nuclear<sup>155</sup>, considerado fundamental à garantia de segurança da comunidade judaica. Por outro lado, tanto o governo francês como israelita partilhavam a preocupação face ao desenrolar da política externa egípcia sob a liderança do Presidente Gamal Abdul Nasser (Shlaim, 2000 : 162-169). Nasser, que chegou ao poder em 1954<sup>156</sup>, defendia uma ideologia baseada no nacionalismo árabe que teve uma considerável adesão popular no Médio Oriente e Norte de África. O *nasserismo* era contrário a todas as formas de domínio colonial, do qual considerava resultar uma usurpação dos direitos e soberania árabes. Israel era, igualmente, um dos alvos principais da argumentação de Nasser.<sup>157</sup>

A preocupação de franceses e israelitas face ao novo regime egípcio era também partilhada pelo governo britânico. O principal motivo da inquietação do Reino Unido centrava-se no Canal do Suez. Este estreito, que divide o continente africano da península arábica, garantia aos britânicos um acesso direto aos territórios asiáticos, em particular à Índia. Para além disso, era também o garante do acesso aos recursos energéticos proveniente do Golfo, em particular o petróleo.

Os receios apresentados agudizaram-se quando o presidente egípcio ameaçou nacionalizar o Canal do Suez, em 1956. Esta atitude derivava, em grande medida, da rejeição por parte dos países ocidentais – como a França, o Reino Unido e os Estados Unidos da América – em participarem no financiamento da construção da Barragem do Assuão, um projeto que visava alterar o curso do rio Nilo de forma a garantir uma

---

<sup>155</sup> Vários autores defendem que foi com a ajuda e orientações fornecidas por Paris que Israel construiu a sua própria infraestrutura nuclear, em Dimona, no Deserto do Negev. O governo israelita sempre garantiu que esta infraestrutura seria para fins estritamente pacíficos, contudo só a existência de Dimona – construída em 1957 – dissuadia um ataque mais violento por parte dos países vizinhos (cf. Peres, 2003 : 53-55).

<sup>156</sup> Em 1952, um grupo de oficiais do exército egípcio tinha desencadeado uma revolução que levou ao derrube da monarquia e à instituição de uma república secular, de base socialista.

<sup>157</sup> Entre 1954 e 1956 assistiu-se a um agudizar das relações entre os dois países, que colocavam em perigo uma eventual concretização de um acordo de paz. A 28 de Fevereiro de 1954 Ben-Gurion ordenou um raid a Gaza que provocou o mais sério conflito com o Egito desde a assinatura dos acordos de armistício em 1949 (Shlaim, 2000 : 123-129).

melhor distribuição dos recursos hídricos no território.<sup>158</sup> Assim, a 26 de Julho de 1956, data do aniversário da revolução egípcia, Nasser decidiu nacionalizar a Companhia do Canal do Suez, de forma a financiar o projeto da Barragem do Assuão, bem como encerrar o canal à navegação internacional. Esta decisão, que implicava importantes consequências económicas para os países ocidentais, em conjunto com o apoio de Nasser aos movimentos nacionalistas no Médio Oriente e no Norte de África – como a Argélia – terá sido fundamental na decisão francesa e britânica face à utilização da força militar contra o Egito, posição que encontrava acordo no governo israelita.<sup>159</sup>

A 29 de Outubro de 1956 Israel invadiu a Península do Sinai, numa coligação acordada, secretamente, com franceses e britânicos e que não contava com o conhecimento e apoio dos Estados Unidos da América (Sachar, 1998 : 77-79). A ideia seria coordenar uma operação militar contra o Egito, em que Israel atacaria a zona do Canal do Suez e, em resposta, franceses e britânicos interviriam de forma a garantir a navegação internacional do canal.<sup>160</sup>

Se no plano militar a operação pode ser considerada um sucesso, no plano político-diplomático revelou-se um fracasso, em particular para o Reino Unido e França. Do ponto de vista militar, as forças armadas israelitas tinham apreendido e destruído consideráveis quantidades de armamento soviético limitando, assim, a modernização do exército egípcio. No final do conflito, Israel tinha ocupado toda a península do Sinai e garantido o acesso ao Mar Vermelho e ao porto israelita de Eilat (no extremo sul do território). Estes estreitos, que haviam sido fechados à navegação pelo governo egípcio, permitiam que Israel voltasse a desenvolver atividades comerciais e rotas marítimas com a Ásia e África. No plano político-diplomático, sob forte pressão financeira por parte dos Estados Unidos da América<sup>161</sup>, o Reino Unido foi forçado a

---

<sup>158</sup> O projeto da barragem do Assuão começou por ter o apoio dos países ocidentais. Contudo, com a decisão de Nasser em reconhecer a República Popular da China, tanto os Estados Unidos como o Reino Unido decidiram retirar o apoio à construção desta infraestrutura.

<sup>159</sup> Um dos factores que terá pesado na decisão de Israel em atacar militarmente o Egito foi o denominado *Layon Affair*. Este episódio consiste na referência a um negócio de venda de armas por parte do governo checo, em Setembro de 1955, ao regime de Nasser. Contudo, o governo checo serviria de intermediário a Moscovo na venda do armamento. Ben-Gurion assumia este negócio como uma ameaça à segurança israelita, já que o fornecimento de armamento soviético ao Egito implicaria um desequilíbrio no poder militar dos estados da região, a favor dos regimes árabes. (cf., por exemplo, Jones e Murphy, 2002 : 99).

<sup>160</sup> Uma descrição detalhada do processo de negociações que antecedeu a Crise do Suez pode ser encontrada em Sachar (1998 : 77-98).

<sup>161</sup> A 6 de Novembro de 1956 a administração norte-americana informou o primeiro-ministro britânico que a atribuição do financiamento de mil milhões de dólares à Reino Unido, através do Fundo Monetário



retirar as tropas do Canal, no que foi seguida pela França. Ficava, assim, inviabilizada a concretização do ‘compromisso’ assumido com o Governo de Israel e a garantia, pelos dois Estados europeus, da navegação internacional do canal. Uma vez mais, Israel via frustradas as expectativas criadas face ao apoio do Reino Unido e França à prossecução dos seus interesses, e reconhecia aos Estados Unidos da América um papel de liderança externa das questões regionais. O Reino Unido e a França viram, assim, a sua posição regional ser claramente enfraquecida face à orientação assumida pelos Estados Unidos da América.

Face às ações e alinhamentos desenvolvidos no contexto deste conflito, é possível argumentar que a Crise do Suez marca o fim de uma presença significativa dos dois Estados europeus que até então haviam assumido maior relevância na região, o Reino Unido e França. A partir desta data, as principais questões políticas do Médio Oriente deixaram de ser discutidas, primariamente, nas capitais europeias, assumindo os Estados Unidos da América, a par da URSS, a liderança dos alinhamentos regionais.

#### *Da Guerra dos Seis Dias às negociações de paz*

Ao mesmo tempo que a Guerra Fria colocava em confronto, um pouco por todo o mundo, os blocos ocidental e soviético, alguns autores defendem que existia também uma ‘guerra fria’ no mundo árabe (Shlaim, 2000 : 188). Após a crise do Suez, Nasser, alinhado com o bloco soviético, apresentava-se como o principal líder do mundo árabe, em oposição aos regimes da Jordânia e Iraque, alinhados com o bloco Ocidental. Gamel Abdel Nasser recebia o apoio político e militar da URSS e procurava lançar as fundações de uma unidade política alargada entre os estados árabes.<sup>162</sup> Por outro lado, o conflito do Suez e a vitória militar de Israel levaram o líder egípcio a encarar a questão da autodeterminação palestina como uma bandeira do nacionalismo árabe. Assim, dois dos principais atores regionais empenhados no apoio à comunidade palestina, a

---

Internacional, estava dependente da assinatura do cessar-fogo relativo ao conflito do Suez (cf. Sachar, 1998 : 101).

<sup>162</sup> É neste sentido que surge a formação da República Árabe Unida (RAU), um projeto de origem pan-arabista que visava unificar os estados árabes da região. A RAU foi instituída a 1 de Fevereiro de 1958 e formalizava a união entre a Síria e o Egito. Projeto terminou a 28 de Setembro de 1961, com um golpe militar na Síria e a declaração de independência do território. O Egito continuou a utilizar a denominação formal de República Árabe Unida até 1971.

Jordânia e o Egito, eram apoiados por diferentes blocos – ocidental e soviético, respetivamente.

No que concerne ao governo israelita, o resultado da crise do Suez era interpretado como uma demonstração de que os Estados Unidos da América se assumiam como a maior potência ocidental. Acresce que a 5 de Janeiro de 1957, o presidente norte-americano Eisenhower anunciou, num discurso ao Congresso, a atribuição de ajuda económica e militar aos países do Médio Oriente, incluindo Israel, no que ficou conhecido como a *Doutrina Eisenhower* (cf. *Special Message to the Congress on the situation in the Middle East, 5 de Janeiro de 1957*). Através deste financiamento, os Estados Unidos da América pretendiam impedir a expansão da influência soviética na região e aprofundar as relações políticas com todos os Estados que haviam adquirido independência. No contexto desta declaração, importa ainda salientar a crítica expressa face ao comportamento do Reino Unido e França no contexto da Crise do Suez, bem como a manifestação do decréscimo de influência destes Estados europeus na região.

*The evolution to independence has in the main been a peaceful process. But the area has been often troubled. Persistent crosscurrents of distrust and fear with raids back and forth across national boundaries have brought about a high degree of instability in much of the Mid East. **Just recently there have been hostilities involving Western European nations that once exercised much influence in the area** [destacado nosso]. Also the relatively large attack by Israel in October has intensified the basic differences between that nation and its Arab neighbours. All this instability has been heightened and, at times, manipulated by International Communism.” (*Special Message to the Congress on the situation in the Middle East, 5 de Janeiro de 1957*)*

Face ao posicionamento norte-americano, em Outubro de 1957, os meios diplomáticos israelitas iniciaram uma ronda de negociações que visava a aproximação de Israel à Aliança Atlântica. Tal não ocorreria através da proposta de uma adesão formal, mas antes do desenvolvimento de relações de proximidade através da coordenação de planos de defesa. Esta iniciativa não contou com o apoio dos Estados Unidos da América, por considerarem que originaria uma reação negativa dos Estados árabes (Jones e Murphy, 2002 : 101).

Porém, o primeiro-ministro israelita, Ben-Gurion, e a ministra dos Negócios Estrangeiros, Golda Meir, haviam definido uma aproximação política à administração norte-americana, numa estratégia que foi favorecida pela eleição do presidente John F. Kennedy, em 1960. Para o Presidente Kennedy, a percepção de Nasser enquanto aliado privilegiado da União Soviética<sup>163</sup> e a ameaça dos Estados árabes, de base nacionalista, favorecia o desenvolvimento de relações mais próximas com o Estado de Israel (Oren, 2007, 520 : 522). Tal ficou expresso na demonstração de vontade em discutir a venda de armas ao governo israelita, ao mesmo tempo que procurava dissuadir as aspirações nucleares de Israel por considerar que resultariam numa ‘corrida regional’ ao armamento (Oren, 2007, 521).

Durante o mandato da administração Kennedy (1961-1963) foram dados passos importantes no estabelecimento de relações especiais entre os Estados Unidos da América e Israel, nomeadamente através da garantia do apoio americano em caso de agressão (Jones e Murphy, 2002 : 101). Este apoio demonstrava, por um lado, a importância estratégica do Médio Oriente para a política externa norte-americana – já afirmada na acima referida *Doutrina Eisenhower* – e, por outro, que Israel não poderia deixar de considerar os interesses americanos nas decisões que assumissem um impacto regional.

No que concerne à definição da política externa norte-americana face ao Médio Oriente, importa destacar um conjunto de interesses e objetivos políticos gerais que, em larga medida, têm sido desenvolvidos, com um carácter de continuidade, até à atualidade. Em primeiro lugar, a contenção do papel a desempenhar por outros atores internacionais que se assumam como alternativos à influência norte-americana. No contexto da Guerra Fria, este objetivo visava limitar a expansão da influência soviética; porém, entende-se que após o fim do conflito bipolar o mesmo objetivo pode ser assumido em relação a outros atores internacionais. Em segundo lugar, assegurar o regular fornecimento de recursos energéticos, a preços aceitáveis. É neste sentido que os Estados Unidos procuram desenvolver relações privilegiadas com um conjunto de estados da região, em particular a Arábia Saudita. Em terceiro lugar, e decorrente do objetivo anterior, garantir o apoio e proteção de Estados árabes aliados num contexto de

---

<sup>163</sup> No início do seu mandato, o Presidente Kennedy endereçou uma carta ao presidente egípcio, Nasser, procurando recuperar a relação entre os dois países. Após uma recepção positiva da iniciativa por parte de Nasser, em 1962 o processo de aproximação acabou sem sucesso face à intervenção egípcia no Iémen (num conflito onde a Arábia Saudita apoiava as forças iemenitas). (cf. Oren, 2007 : 519-520)

instabilidade regional, com especial destaque para a Jordânia e a Arábia Saudita. Finalmente, mas não menos importante no contexto da presente investigação, garantir a segurança do Estado de Israel contra ameaças externas, num objetivo para o qual muito contribui a influência política da comunidade judaica nos Estados Unidos da América<sup>164</sup>.

Já no que concerne ao posicionamento da URSS face à região, e em particular ao conflito israelo-palestiniano, importa destacar que este era enquadrado por considerações globais, decorrentes do contexto da ‘Guerra Fria’, sendo que as posições assumidas face aos diferentes conflitos que atingiam a região não eram, primariamente, determinadas por uma animosidade ou simpatia ideológica face a uma ou outra parte, mas antes por uma avaliação de riscos e ameaças no quadro das relações entre os dois blocos. Para além disso, existiam, naturalmente, outros fatores a considerar como as relações estabelecidas com Estados árabes da região – em particular o Egito e a Síria, o desenvolvimento de alinhamentos regionais com o então designado ‘Terceiro Mundo’, a evolução das dinâmicas económicas, as questões internas ao espaço soviético – que incluíam diferentes abordagens e interesses, de carácter ideológico e estratégico, face às orientações de política externa – e a disputa sino-soviética (Golan, 2007 : 59).

No contexto regional do Médio Oriente, durante a década de 1960, importa salientar que as questões que dividiam os diversos Estados árabes pareciam assumir maior relevância comparativa do que as tensões entre estes e Israel. Isto porque os conflitos entre monarquias e estados socialistas da região pareciam assumir maior potencial de tensão do que as divergências face ao estado israelita. Exemplo disso era a Jordânia.

Em 1957 o regime jordano foi fortemente afectado por uma vaga de oposição inspirada na convergência de várias correntes reformistas: o *nasserismo*, o *ba'ismo* e o *comunismo*. Para além da boa receção por parte de alguns setores da comunidade jordana, os movimentos pan-árabes, liderados pelo presidente egípcio Nasser, apresentavam-se como uma esperança para os palestinianos que viviam nos campos de refugiados naquele território, bem como para intelectuais, comerciantes e classe média palestiniana na Cisjordânia. O Rei Hussain da Jordânia foi então pressionado, por um

---

<sup>164</sup> No que concerne à presença da comunidade judaica nos Estados Unidos e à sua influência na definição da política externa norte-americana para o Médio Oriente cf., entre outros, Joffé (1993) e Bar-Siman-Tov (1998).

lado, pelo Reino Unido, para se juntar ao Pacto de Bagdade<sup>165</sup> e por outro, por Nasser e seus apoiantes no reino no sentido de resistir às pressões britânicas. O monarca decidiu rejeitar a adesão ao pacto, o que levou a que os britânicos retirassem o apoio financeiro à monarquia hasemita, do qual a economia da Jordânia dependia. Em resposta, o Egito, a Síria e a Arábia Saudita acabaram por substituir esse apoio financeiro (cf. Jones e Murphy, 2002 : 102).

Num contexto em que as relações com Israel não pareciam particularmente tensas, em Maio de 1967, os serviços de *intelligence* soviéticos e sírios difundiram a informação que Israel estava a preparar uma operação militar em larga escala, contra a Síria, devido ao apoio desta aos movimentos palestinos. Os relatórios, que posteriormente se vieram a verificar incorretos, foram assumidos como verdadeiros. O presidente egípcio Nasser, orientado pelo imperativo de afirmação da sua liderança no mundo árabe, respondeu à alegada ameaça colocando tropas na península do Sinai, tendo ainda anunciado o bloqueio à passagem de navios israelitas no Estreito de Tiran, a única ligação de Israel com o Mar Vermelho através do golfo de Aqaba (Cleveland, 2000 : 328). A escalada do conflito assumiu proporções que nenhuma das partes envolvidas conseguiu controlar (Shlaim, 2000 : 236). Israel, que contava com o apoio norte-americano à intervenção militar, lançou um ataque aéreo ao território egípcio a 5 de Junho de 1967, impondo a derrota às forças militares de Nasser e dos estados aliados. No contexto do conflito, vários Estados árabes<sup>166</sup> reuniram-se em Bagdade onde emitiram um comunicado em que anunciavam o bloqueio à venda de petróleo a todos os países que participassem, direta ou indiretamente, num ato de agressão à soberania de qualquer Estado árabe. Esta iniciativa afetava, igualmente, todas as empresas petrolíferas internacionais (Cleveland, 2000 : 330). A designada ‘guerra dos seis dias’ tornava-se, assim, num conflito com importantes consequências no abastecimento de petróleo às economias ocidentais.

---

<sup>165</sup> Acordo subscrito pela Turquia, Iraque, Irão, Paquistão e Reino Unido, em 1955, com o objetivo de promover objetivos políticos, militares e económicos partilhados e limitar a penetração soviética no Médio Oriente

<sup>166</sup> Entre os quais a Arábia Saudita, o Bahrain, Abu Dhabi, Qatar, a Argélia, a Líbia, o Iraque, o Kuwait, a República Árabe Unida (designação utilizada pelo Egito até 1971) e a Síria.

A Guerra de Junho de 1967 resultou na conquista, por Israel, de toda a península do Sinai, Faixa de Gaza e Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental e os Montes Golã<sup>167</sup>. Se o sucesso da operação militar deu origem a uma expansão territorial fundamental ao estado de Israel, também reforçou a percepção, regional e internacional, enquanto ‘poder ocupante’. O futuro dos ‘territórios ocupados’<sup>168</sup> em 1967 tornou-se uma questão que divide não só a comunidade internacional, mas também a comunidade judaica. Isto porque o que alguns israelitas encaram como uma ocupação injustificável, outros vêem como uma oportunidade para recuperar o território definido na ‘narrativa bíblica’. Importa salientar que este debate permanece no atual contexto da sociedade israelita, no quadro das discussões em torno do processo de paz.

Em resposta à ocupação israelita, entre 29 de Agosto e 1 de Setembro de 1967, os membros da Liga Árabe reuniram-se numa Cimeira em Cartum em que estabeleceram as linhas orientadoras para as relações entre o mundo árabe e Israel, a saber: i) a negação do reconhecimento da existência do Estado de Israel; ii) a rejeição de quaisquer negociações com o Estado israelita e; iii) a recusa da paz com Israel. O documento, que ficou conhecido como a ‘resolução de Cartum’, definiu a designada estratégia dos ‘três não’s face a Israel, tendo ainda terminado com o bloqueio à venda de petróleo decidido em Bagdade, aquando do início do conflito.

O conflito entre Israel e o Egito voltou a eclodir entre Março de 1969 e Agosto de 1970, no que ficou conhecido como ‘a guerra de desgaste’. Neste período, e pela primeira vez no contexto da Guerra Fria, tropas soviéticas foram destacadas para o Egito, em auxílio às forças armadas daquele país, numa operação que surpreendeu Israel e os Estados Unidos da América (Adamsky, 2007 : 113). O conflito centrava-se na península do Sinai e nas costas do canal do Suez, tendo terminado com um cessar-fogo e sem alterações territoriais.

Mais tarde, a 6 de Outubro de 1973, o conflito entre os dois países voltou a eclodir, numa operação militar conjunta entre as tropas sírias e egípcias que surpreendeu as forças militares israelitas. O ataque teve início no dia de *Yom Kippur*, uma das datas mais importantes no calendário judaico. Na sequência deste conflito, e à semelhança do que havia acontecido em 1967, os Estados árabes produtores de petróleo promoveram um novo boicote ao fornecimento a alguns países ocidentais, entre as quais diversos

---

<sup>167</sup> Uma descrição detalhada sobre o conflito de 1967 pode ser encontrada em Segev (2008).

<sup>168</sup> Designação utilizada no contexto da Organização das Nações Unidas.

Estados europeus. À medida que o preço do petróleo aumentava surgiam previsões do colapso das economias ocidentais e japonesa (Cleveland, 2000 : 361). Perante o embargo reiterado e concertado dos países árabes exportadores de petróleo, o acesso a este recurso energético fundamental passou a assumir-se como a força motriz que impulsionava as políticas ocidentais para a região. A garantia de acesso aos recursos energéticos por parte dos países ocidentais, liderados pelos Estados Unidos da América, levou à promoção de relações com as monarquias ‘aliadas’ da região e à tentativa de preservação do *status quo* político no Golfo Pérsico, determinando a definição dos alinhamentos regionais nas décadas que se seguiram.

Terminada a Guerra de Yom Kippur seguiu-se um período de relações pacíficas entre Israel e os países vizinhos, em especial o Egito. Este período culminou com a visita do presidente do Egito, Anwar Sadat, a Israel, a 20 de Novembro de 1977. Durante a visita, Sadat discursou perante o Knesset onde declarou aceitar a paz com Israel. Esta visita de Sadat marcou o início de uma nova etapa nas negociações de paz entre os dois países, tendo os Estados Unidos da América como mediador. As posições unilateralmente assumidas eram, à partida, difíceis de conciliar. O Presidente egípcio queria discutir não só as relações bilaterais entre o Egito e Israel, mas também um plano para alcançar a paz no Médio Oriente, o que incluiria a questão palestiniana. Já o primeiro-ministro israelita, Menachem Begin, não tinha qualquer intenção de desistir do controlo da Cisjordânia e Faixa de Gaza, pelo que queria limitar as negociações às questões entre o Egito e Israel (cf. Shlaim, 2000 : 369).

Porém, as negociações orientaram-se, inevitavelmente, para a questão palestiniana. Nesse momento, o presidente americano Jimmy Carter convidou Anwar Sadat e Menachem Begin para uma visita a Camp David. Durante cerca de duas semanas, em Setembro de 1978, as três delegações desenvolveram intensas negociações. Os Estados Unidos da América procuraram encontrar um equilíbrio entre as intenções de Sadat – que defendia um acordo alargado que incluísse o reconhecimento dos direitos dos palestinianos – e de Begin, que não se queria comprometer com qualquer iniciativa que incluísse os territórios ocupados após o conflito de 1967. Este processo culminou com os Acordos de Camp David I, a 17 de Setembro de 1978, que incluíam dois grandes documentos. Um era composto por uma série de condições para o tratado de paz entre Israel e o Egito (cf. *Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel*, 17 de Setembro de 1978). O

outro, designada como “Um enquadramento para a paz no Médio Oriente”, tinha como base a resolução 242 das Nações Unidas para alcançar um acordo durável para a paz na região (cf. *The Camp David Accords: The Framework for Peace in the Middle East*, 17 de Setembro de 1978). Esta última proposta definia um conjunto de prazos e princípios para a resolução do conflito que nunca se viriam a materializar. No que concerne aos territórios da Cisjordânia e Faixa de Gaza, que após o conflito de 1967 haviam passado para o controlo de Israel, o documento determinava que:

*“Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the Palestinian people should participate in negotiations on the resolution of the Palestinian problem in all its aspects. To achieve that objective, negotiations relating to the West Bank and Gaza should proceed in three stages:*

*a) Egypt and Israel agree that, in order to ensure a peaceful and orderly transfer of authority, and taking into account the security concerns of all the parties, there should be transitional arrangements for the West Bank and Gaza for a period not exceeding five years. In order to provide full autonomy to the inhabitants, under these arrangements the Israeli military government and its civilian administration will be withdrawn as soon as a self-governing authority has been freely elected by the inhabitants of these areas to replace the existing military government. To negotiate the details of a transitional arrangement, Jordan will be invited to join the negotiations on the basis of this framework. These new arrangements should give due consideration both to the principle of self-government by the inhabitants of these territories and to the legitimate security concerns of the parties involved.*



*b) Egypt, Israel, and Jordan will agree on the modalities for establishing elected self-governing authority in the West Bank and Gaza. The delegations of Egypt and Jordan may include Palestinians from the West Bank and Gaza or other Palestinians as mutually agreed. The parties will negotiate an agreement which will define the powers and responsibilities of the self-governing authority to be exercised in the West Bank and Gaza. A withdrawal of Israeli armed forces will take place and there will be a redeployment of the remaining Israeli forces into specified security locations. The agreement will also include arrangements for assuring internal and external security and public order. A strong local police force will be established, which may include Jordanian citizens. In addition, Israeli and Jordanian forces will participate in joint patrols and in the manning of control posts to assure the security of the borders. (cf. The Camp David Accords: The Framework for Peace in the Middle East, 17 de Setembro de 1978)*

*c) When the self-governing authority (administrative council) in the West Bank and Gaza is established and inaugurated, the transitional period of five years will begin. As soon as possible, but not later than the third year after the beginning of the transitional period, negotiations will take place to determine the final status of the West Bank and Gaza and its relationship with its neighbors and to conclude a peace treaty between Israel and Jordan by the end of the transitional period. These negotiations will be conducted among Egypt, Israel, Jordan and the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza. Two separate but related committees will be convened, one committee, consisting of representatives of the four parties which will negotiate and agree on the final status of the West Bank and Gaza, and its relationship with its neighbors, and the second committee, consisting of representatives of Israel and representatives of Jordan to be joined by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza, to negotiate the peace treaty between Israel and Jordan, taking into account the agreement reached in the final status of the West Bank and Gaza. The negotiations shall be based on all the provisions and principles of UN Security Council Resolution 242. The negotiations will resolve, among other matters, the location of the boundaries and the nature of the security arrangements. The solution from the negotiations must also recognize the legitimate right of the Palestinian peoples and their just requirements. In this way, the Palestinians will participate in the determination of their own future through:*

*i) The negotiations among Egypt, Israel, Jordan and the representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to agree on the final status of the West Bank and Gaza and other outstanding issues by the end of the transitional period.*

*ii) Submitting their agreements to a vote by the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza.*

*iii) Providing for the elected representatives of the inhabitants of the West Bank and Gaza to decide how they shall govern themselves consistent with the provisions of their agreement.*

*iv) Participating as stated above in the work of the committee negotiating the peace treaty between Israel and Jordan.*

*d) All necessary measures will be taken and provisions made to assure the security of Israel and its neighbors during the transitional period and beyond. To assist in providing such security, a strong local police force will be constituted by the self-governing authority. It will be composed of inhabitants of the West Bank and Gaza. The police will maintain liaison on internal security matters with the designated Israeli, Jordanian, and Egyptian officers.*

*e) During the transitional period, representatives of Egypt, Israel, Jordan, and the self-governing authority will constitute a continuing committee to decide by agreement on the modalities of admission of persons displaced from the West Bank and Gaza in 1967, together with necessary measures to prevent disruption and disorder. Other matters of common concern may also be dealt with by this committee.*

*f) Egypt and Israel will work with each other and with other interested parties to establish agreed procedures for a prompt, just and permanent implementation of the resolution of the refugee problem.*

Deste documento resulta a orientação de que Israel, o Egito e a Jordânia assumiriam a responsabilidade de definição do estabelecimento de uma autoridade de governo própria para os territórios da Cisjordânia e Faixa de Gaza, que poderia incluir representantes palestinos, caso tal fosse objeto de acordo. Esta representação só assumiria um caráter permanente quando fosse discutido o estatuto final dos territórios, o que dependeria do cumprimento de um conjunto de pressupostos, conforme acima descrito. Acresce, conforme salienta o documento, que a assinatura de um tratado de paz

entre Israel e a Jordânia – que viria a ser firmado, apenas, em 1994 – assumia particular relevância e assumia um papel central na prossecução das negociações em torno dos territórios da Cisjordânia e Faixa de Gaza.

Face ao exposto, a assinatura do acordo de paz entre o Egito e Israel transformou o sistema de alinhamentos dos regimes árabes da região, com duas consequências fundamentais: o exército árabe de maior poderio tinha sido afastado do confronto com Israel; e o Egito foi expulso da Liga Árabe e todos os Estados árabes da região, com excepção de Omã, suspenderam relações diplomáticas com o Estado egípcio. Acresce que os países árabes produtores de petróleo cancelaram os financiamentos ao Egito, tornando-o economicamente dependente do Ocidente, e em particular dos Estados Unidos (cf. *Principles of Relations and Cooperation between Egypt and the United States*, Junho 1974). Neste contexto, a Síria e o Iraque assumiram-se como os principais rivais do Egito num quadro de competição regional.

No que concerne a uma análise da evolução da questão palestiniana, no período referido, importa salientar que esta se articula, em grande medida, no contexto das ações e interesses dos estados da região, desde logo porque se assumiu como “um ponto de encontro para a solidariedade interna em muitas sociedades árabes” (Kazziha, 1990: 318). Por outro lado, destaque-se que as comunidades palestinas na Cisjordânia e Faixa de Gaza se encontravam, respetivamente, sob controlo da Jordânia e Egito, pelo que as dinâmicas inerentes à questão israelo-palestiniana assentam nas relações estabelecidas entre Israel e estes dois estados, conforme acima descritas.

Acresce o importante número de deslocados e refugiados palestinos, dispersos um pouco por todo o Médio Oriente, que não haviam constituído uma rede estruturada, seja por dificuldades organizacionais seja por razões internas aos Estados em que estavam inseridos, que não encontravam interesse em promover um movimento político nacional independente (Hamid, 1975 : 91).

Assim, e tal como salienta Jung (2004 : 13-14), existem três desenvolvimentos fundamentais no contexto da Guerra Fria que importa salientar. Em primeiro lugar, o sistema de alinhamentos regionais, promovido pelas grandes potências (Estados Unidos da América e URSS) determinava que Israel e os Estados árabes da região agissem como “rent-seekers” políticos ao nível internacional, para concretização dos seus objetivos regionais. Entende-se, assim, que a comunidade palestiniana, face ao contexto internacional, apenas poderia prosseguir as suas expectativas de auto-determinação se

inserida numa conjuntura de apoio pelos Estados árabes vizinhos. Estes porém, e conforme já referido, encontravam-se divididos nos alinhamentos entre os dois blocos, sendo de destacar a relevância assumida pela Jordânia – que privilegiava as relações com o bloco ocidental – e o Egito, apoiado pelo bloco de Leste.

Em segundo lugar, Jung (2004 : 13) considera que esta identificação de perspectivas internacionais e regionais promoveu uma militarização dos estados do Médio Oriente que, por um lado, procurava estabilizar internamente cada um dos regimes e, por outro, resultou na eclosão de um conjunto de conflitos inter-estatais, conforme descrito. Neste contexto, a questão palestina acabava por assumir, implícita ou explicitamente, uma posição central, desde logo porque qualquer conflito com Israel assentava na narrativa de ‘auto-determinação’ daquela comunidade.

Finalmente, Jung (2004 : 14) considera que as derrotas militares infligidas por Israel aos diversos Estados árabes, e em particular o resultado do conflito de 1967, levaram a que a comunidade palestina assumisse para si a iniciativa de desenvolvimento de um movimento nacional, o qual apenas poderia ter sucesso se adquirisse uma projeção internacional. É neste sentido que o autor defende que a questão palestina evoluiu de uma narrativa ‘pan-árabe’ para um discurso de exigência de um Estado-nação palestino, como resultado da aplicação de um princípio de auto-determinação. É neste contexto que surge, em 1964, a Organização para Libertação da Palestina (OLP), uma estrutura institucional que procurava agregar as diversas organizações palestinas – como grupos de comando e sindicatos – bem como elementos das elites políticas e económicas. Após 1970 a OLP, sob a liderança de Yasser Arafat, assumirá a missão de representação, regional e internacional, da causa palestina, utilizando instrumentos políticos, diplomáticos e militares, e procurando granjear o apoio de atores regionais e internacionais.

O contexto da Guerra Fria determinou, assim, um conjunto de condicionantes com impacto significativo nos alinhamentos regionais no Médio Oriente. No que concerne ao objeto de estudo da presente investigação, importa salientar dois elementos fundamentais. Em primeiro lugar, o claro decréscimo de influência dos estados europeus, e em particular do Reino Unido e França, na região. Pese embora a influência histórica destes países, as posições assumidas no contexto pós II Guerra Mundial – face aos diferentes atores e no contexto dos sucessivos conflitos – resultaram no que se entende ser uma perceção de inconsistência face a compromissos assumidos e

desconfiança face aos interesses e objetivos a atingir. Para além da secundarização do papel dos países europeus num contexto de bipolaridade – face à preponderância da duas grandes potências mundiais, os Estados Unidos e a URSS –, o resultado das ações desenvolvidas, em particular no conflito do Suez, afirmaram a ascensão dos EUA enquanto principal ator do bloco ocidental na região.

Em segundo lugar, e interpretando a perspectiva dos atores europeus, o Médio Oriente continuava a assumir-se como uma zona de importância estratégica fundamental, com a qual era necessário manter e melhorar as relações políticas e económicas. Ao nível político, porque os laços que ligavam os países europeus à região poderiam ser potenciados, em particular face à presença e ascensão de outros atores internacionais, como os Estados Unidos da América. Ao nível económico, porque as trocas comerciais e dependência energética face à região a tornavam uma área de interesse vital para as economias europeias.

Assim, o Médio Oriente, e em particular o conflito israelo-palestiniano, assume-se como um dos temas fundadores e permanentes da cooperação política europeia.

### ***A Cooperação Política Europeia e o conflito israelo-palestiniano***

Num contexto internacional marcado pela Guerra Fria, e a par dos desenvolvimentos de carácter regional, como os referidos face ao Médio Oriente, os Estados fundadores do projeto europeu lançaram, informalmente, em 1970 a Cooperação Política Europeia (CPE). Tratava-se, no essencial, de um fórum de discussão de questões de política externa, de carácter exclusivamente intergovernamental e não institucionalizado, com o objetivo de promover a partilha e concertação de posições nacionais nas questões entendidas como mais relevantes na cena internacional.

Até esta data, e apesar da reconhecida importância estratégica do Médio Oriente, as questões relativas a esta região não eram objeto de debate entre os Estados-membros da Comunidade Europeia. Nem mesmo no contexto da Guerra dos Seis Dias, em 1967, e apesar do diálogo político existente – à data marcado pela proximidade da adesão da

Noruega<sup>169</sup>, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido – foi possível conciliar as posições dos seis Estados fundadores por forma a emitir uma declaração europeia face ao conflito. Esta posição revelava-se desconfortável para alguns dos atores políticos envolvidos, como demonstra a declaração do Chanceler alemão Kurt Georg Kiesinger após a Cimeira de Roma realizada em Maio de 1967: “I felt ashamed at the Rome summit. Just as the war was on the point of breaking out, we could not even agree to talk about it” (cit in Greilsammer, 1981: 64).

Com o decorrer do conflito, ficaram claras as posições divergentes expressas pelos Estados-membros da Comunidade Europeia. No seguimento das suas políticas externas nacionais, as orientações variavam entre aqueles que condenavam veementemente as ações de Israel e apoiavam os países árabes, como a França, e o apoio às ações desenvolvidas pelo Estado israelita, embora formalmente expressas através da neutralidade, como a Alemanha (Greilsammer e Weiler, 1987 : 25).

Conforme refere Musu (2010 : 24), esta ausência de consensualização ficava a dever-se a três fatores essenciais: diferentes tradições e interesses dos Estados europeus face ao Médio Oriente; relações de diferente intensidade com Israel e os Estados árabes da região; e incapacidade em concordar quanto ao papel a assumir pelo projeto europeu, a par dos Estados Unidos, no Médio Oriente. A mesma autora considera que a incapacidade da Comunidade Europeia em responder, de forma adequada – se não por unanimidade, pelo menos em harmonia – foi-se tornando cada vez mais evidente, contrastando com o crescente peso económico assumido pelo projeto europeu, em particular face ao processo de alargamento em curso no final da década de 1960.

---

<sup>169</sup> A Noruega acabaria por não aderir à Comunidade Europeia na sequência dos resultados desfavoráveis de um referendo nacional à adesão.

### *Das origens do diálogo político*

É neste contexto que surge a CPE, cuja primeira reunião ministerial teve lugar em Munique, a 19 de Novembro de 1970. Nesta ocasião, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade Europeia discutiram, entre outras, as questões relativas ao Médio Oriente tendo acordado em produzir documentos orientadores, conjuntos, sobre a matéria (Smith, 2004 : 117). O Médio Oriente, e o conflito israelo-palestiniano, marcavam assim presença na agenda fundadora da política externa europeia.

Durante os primeiros meses de 1971, as discussões relativas à situação no Médio Oriente decorreram no contexto do Comité de Diretores Políticos. Os diferentes Estados-membros demonstravam posições distintas face às diferentes questões que marcavam a agenda do conflito, designadamente o estatuto dos refugiados palestinianos e a divisão e estatuto da cidade de Jerusalém. Assim, a produção do primeiro documento comum – conforme acordado na reunião de Munique – teve como ponto de partida a apresentação, por cada um dos Estados-membros, de um relatório próprio em defesa das respetivas posições nacionais (Musu, 2010 : 31). Em Maio de 1971, face a uma significativa pressão francesa, os Estados-membros anunciaram a publicação de um ‘joint paper’ sobre o Médio Oriente. Porém, o documento acabou por não ser tornado público, dada a oposição da Alemanha e Países Baixos que o consideravam demasiado favorável à posição dos países árabes. Face à pressão interna e no contexto de uma visita oficial a Israel, o então ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Walter Scheel, viu-se forçado a justificar que o documento constituía, apenas, uma base de trabalho e não uma posição oficial assumida pelos Estados-membros, o que terá provocado uma reação negativa por parte do governo francês. Nos dois anos seguintes não foram conhecidos novos documentos sobre a matéria (Greilsammer e Weiler 1987: 28).

Paralelamente, destaca-se a ocorrência de dois desenvolvimentos entendidos como relevantes. Em 1972, por ocasião dos Jogos Olímpicos de Munique, um ataque terrorista contra a equipa israelita alerta os Estados europeus para a sua exposição ao terrorismo transnacional, bem para o facto de não estarem imunes às consequências – diretas ou indiretas – do conflito israelo-palestiniano. No ano seguinte, surgia a crise económica desencadeada pela Guerra de Yom Kippur. Esta crise resultaria do embargo petrolífero, seletivo, aplicado pelos países árabes a Estados ocidentais, que foi total no

caso dos Países Baixos e mais reduzido para os restantes países europeus<sup>170</sup>. Perante esta distinção e o aumento significativo do preço do barril de petróleo, a solidariedade dos Estados-membros da Comunidade Europeia não foi exemplar: pese embora a existência de mecanismos, mesmo que informais, de cooperação política, sem consulta prévia e de forma descoordenada os Estados europeus procuraram garantir o fornecimento de petróleo através de negociações bilaterais com os países produtores (De Schoutheet, 1980 : 79).

Porém, de acordo com Garfinkle (1983: 4), a crise petrolífera de 1973 teve duas consequências fundamentais: por um lado, persuadiu alguns dos Estados-membros – designadamente a França e o Reino Unido – face à necessidade de uma posição comum da Comunidade Europeia; por outro, expôs, claramente e uma vez mais, a ausência de solidariedade entre os países que compunham o projeto europeu, face a uma estratégia de competição, de base nacional, pelo apoio dos Estados árabes.

É neste contexto que a 13 de Outubro de 1973 surge a primeira declaração política dos ministros de Negócios Estrangeiros da CPE sobre o Médio Oriente, consubstanciada num ‘apelo’ ao fim das hostilidades na região:

*"The Nine Governments of the European Community, much preoccupied by the resumption of the fighting in the Middle East, appeal to the parties to agree to stop the hostilities. This cease-fire which would spare the populations affected by the war new and tragic trials, will help at the same time to open the way to a proper negotiation, in an appropriate forum, allowing a solution of the conflict which conforms to all the provisions of Resolution 242 adopted by the Security Council on 22 November 1967 to be put into effect." (cf. Appeal of the Nine Foreign Ministers of 13 October 1973, for a Suspension of Hostilities in the Middle East)*

Uma nova declaração é emitida a 6 de Novembro do mesmo ano, desta vez com um conteúdo mais abrangente e indicando os princípios sob os quais se deveria basear um acordo de paz para a região. Trata-se, assim, da primeira declaração comum dos então nove Estados-membros da Comunidade Europeia<sup>171</sup> em relação a uma crise internacional.

---

<sup>170</sup> Aos países considerados ‘neutrais’ – Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Itália e Luxemburgo – foi aplicado um corte de 5% no fornecimento; aos países considerados mais ‘favoráveis’, como a França e o Reino Unido, não foi aplicado qualquer embargo (Jawad, 1992 : 67).

<sup>171</sup> Dado o alargamento à Irlanda, Dinamarca e Reino Unido, em 1973.



*The nine Governments of the European Community have continued their exchange of views on the situation in the Middle East. While emphasizing that the views set out below are only a first contribution on their part to the search for a comprehensive solution to the problem, they have agreed on the following:*

*They strongly urge that the forces of both sides in the Middle East conflict should return immediately to the positions they occupied on October 22 in accordance with Resolutions 339 and 340 of the Security Council. They believe that a return to these positions will facilitate a solution to other pressing problems concerning prisoners-of-war and the Egyptian Third Army.*

*They have the firm hope that, following the adoption by the Security Council of Resolution No. 338 of October 22, negotiations will at last begin for the restoration in the Middle East of a just and lasting peace through the application of Security Council Resolution 242 in all of its parts. They declare themselves ready to do all in their power to contribute to that peace. They believe that those negotiations must take place in the framework of the United Nations. They recall that the Charter has entrusted to the Security Council the principal responsibility for international peace and security – the Council and the Secretary-General have a special role to play in the making and keeping of peace through the application of Council Resolutions Nos. 242 and 338.*

*They consider that a peace agreement should be based particularly on the following points:*

- 1) The inadmissibility of the acquisition of territory by force.*
- 2) The need for Israel to end the territorial occupation which it has maintained since the conflict of 1967.*
- 3) Respect for the sovereignty, territorial integrity and independence of every state in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries.*
- 4) Recognition that in the establishment of a just and lasting peace account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians.*

*They recall that according to Resolution No. 242 the peace settlement must be the object of international guarantees. They consider that such guarantees must be reinforced, among other means, by the dispatch of peacekeeping forces to the demilitarized zones envisaged in Article 2(c) of Resolution No. 242. They are agreed that such guarantees are of primary importance in settling the overall situation in the Middle East in conformity with Resolution No. 242, to which the Council refers in Resolution No. 338. They reserve the right to make proposals in this connection.*

*They recall on this occasion the ties of all kinds which have long linked them to the littoral states of the South and East of the Mediterranean. In this connection they reaffirm the terms of the Declaration of the Paris Summit of October 21 1972 and recall that the Community has decided, in the framework of a global and balanced approach, to negotiate agreement with those countries. (cf. Declaration on the Middle East issued by the European Community In Brussels, 6 de Novembro de 1973)*

Da análise do conteúdo desta declaração, importa salientar o reconhecimento, pelos Estados-membros da Comunidade Europeia, da ONU enquanto ator central na resolução do conflito – designadamente através do respeito pelos princípios constantes nas resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança e competências a desempenhar pelo Secretário-Geral da Organização – bem como a referência “aos direitos legítimos dos palestinianos” enquanto fator determinante para o estabelecimento de uma “paz justa e duradoura” na região. Estes princípios serão, continuamente, defendidos nas declarações e documentos emanados posteriormente no contexto da política externa europeia.

Na sequência desta declaração, entendida por alguns autores como marcadamente pró-árabe e inspirada na posição francesa (Dosenrode e Stubkjaer, 2002: 86), a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiu levantar o embargo aos países europeus, com excepção dos Países Baixos. Estes apelaram ao fornecimento de petróleo através dos restantes países europeus, porém o receio de antagonização dos países árabes impediu esta opção. A solução acabou por ser alcançada através da intervenção diplomática dos Estados Unidos da América, com uma alocação do petróleo pelas empresas petrolíferas multinacionais (Ifestos 1987: 428).

Em Dezembro de 1973, por ocasião da Cimeira realizada em Copenhaga, foi recebida uma delegação de ministros dos Negócios Estrangeiros em representação da Liga Árabe com o objetivo de entregar uma mensagem aos Estados-membros da Comunidade Europeia. Conforme salienta Musu (2010 : 33), até àquela data nenhuma delegação externa havia sido admitida a uma Cimeira europeia, o que terá provocado uma reação negativa dos Estados Unidos da América. Para a autora, esta iniciativa pode ser interpretada à luz de duas considerações, em certa medida, em tensão: por um lado, a identificação da necessidade de aprofundamento da cooperação política europeia, num contexto de pressão – em particular pela França – de diferenciação face à política norte-americana para o Médio Oriente; por outro lado, e considerando o contexto da crise petrolífera de 1973, o reconhecimento da dependência europeia face ao papel dos Estados Unidos na região, não só em questões de segurança, mas também numa dimensão política e económica.

É neste contexto que, em Março de 1974, a Comunidade Europeia anuncia a criação do ‘Diálogo Euro-Árabe’. Este fórum de discussão política, que já havia sido debatido – em resultado de uma proposta francesa – por ocasião da Cimeira de Copenhaga, foi acolhido com interesse pelos Estados árabes e procurava substituir o clima de confrontação política por uma prática de colaboração entre as partes envolvidas. Os objetivos definidos não incluíam aspectos políticos e de segurança – e, nesta medida, excluía o debate sobre o conflito israelo-palestiniano – sendo, essencialmente, centrados em questões de ordem económica e técnica, em áreas como a industrialização, o desenvolvimento, e a cooperação científica, cultural e financeira (De Schoutheet, 1980 : 81).

Segundo Musu (2010 : 34), a constituição do Diálogo Euro-Árabe prejudicou as relações transatlânticas e provocou reações públicas negativas de responsáveis políticos norte-americanos. O Presidente Nixon terá expressado, claramente, a sua posição ao declarar: “(...) The Europeans cannot have it both ways. They cannot have the United States’ participation and co-operation on the security front and then proceed to have confrontation and even hostility on the economic and political fronts (...) We are not going to be faced with a situation where the Nine countries of Europe gang up against the United States which is their guarantee for security. That we cannot have.” (Cit in Ifestos, 1987: 433). No mesmo sentido, e comentando o papel da Comunidade Europeia no contexto do Médio Oriente, Henry Kissinger terá afirmado “The Europeans will be

unable to achieve anything in the Middle East in a million years” (Cit in Musu, 2010 : 34). Ficava, desta forma, claro que as questões do Médio Oriente e o papel dos países europeus na região constituiriam um elemento central no debate transatlântico.

O desenvolvimento da cooperação entre a Comunidade Europeia e os países árabes, no quadro do Diálogo Euro-Árabe, revelou-se mais moroso do que as expectativas criadas. De acordo com De Schoutheet (1980 : 81), tal pode ser explicado, desde logo, pela inexperiência, à data, da Comunidade Europeia na prossecução de um diálogo estruturado com outras organizações internacionais. Por outro lado, existiam diversas condicionantes externas, para além da forte oposição dos EUA, como a divisão interna dos países árabes resultantes das negociações de paz entre Israel e o Egito, bem como a vontade da OLP em participar no Diálogo Euro-Árabe. Pese embora as limitações, foi sendo desenvolvida uma estrutura multilateral, composta por diversos grupos de trabalho especializados e dirigidos por uma Comissão Geral, que deu continuidade às intenções de diálogo e promoção de projetos de cooperação concretos. No que concerne ao projeto europeu, e conforme salienta De Schoutheet (1980: 82), a experiência demonstrou problemas de coordenação interna, já que o diálogo político era coordenado pela CPE e a dimensão económica pelos representantes da Comissão Europeia. Esta interpretação releva, assim, a importância das tensões inter-institucionais – decorrentes da divisão de competências entre as estruturas supranacionais e intergovernamentais – desde as origens da construção de uma política externa europeia.

No contexto das discussões políticas face aos desenvolvimentos no Médio Oriente, e em particular no conflito israelo-palestiniano, as posições dos Estados-membros divergiam. Se por um lado, a França – com o apoio do Reino Unido – defendia uma posição favorável aos países árabes, por outro, a República Federal da Alemanha, a Dinamarca e os Países Baixos apoiavam, tradicionalmente, Israel. Esta posição pode ser compreendida através das ligações históricas às comunidades judaicas e, em particular, pela dimensão simbólica que o Holocausto assumiu para as respetivas sociedades. Porém, tal como é possível aferir, por exemplo, através da declaração emitida pelos países da Comunidade Europeia em Novembro de 1973 – acima transcrita – ou da criação do Diálogo Euro-Árabe, tal não impediu uma acomodação gradual das referidas posições nacionais, num sentido de harmonização no contexto da CPE. Este ajustamento de orientações, que pode ser entendida como mais próxima da posição assumida pelos países árabes, foi particularmente difícil para a República Federal da

Alemanha. No mesmo sentido, a Dinamarca e os Países Baixos demonstraram uma reorientação das suas posições nacionais que, acordo com Smith (2005 : 117), teria sido impossível fora do quadro da CPE.

Já no que concerne à Irlanda, que não dispunha de ligações históricas particulares com os Estados do Médio Oriente, veio a assumir um papel relevante dado o exercício da Presidência à data da primeira reunião formal do Diálogo Euro-Árabe, em Setembro de 1975. A presidência irlandesa sugeriu o que viria a ser denominado como ‘fórmula de Dublin’, segundo a qual se constituíam grupos de trabalho com representantes europeus e árabes, organizados não numa lógica nacional mas antes regional. Este instrumento ajudaria a evitar a questão do reconhecimento e participação da OLP neste mecanismo de diálogo e cooperação. As reuniões do Diálogo Euro-Árabe foram mantidas, de acordo com este formato e de forma regular, até 1979, data em que foram suspensas em consequência dos acordos de Camp David I e da expulsão do Egito da Liga Árabe.

A par deste processo político desenvolviam-se as relações entre a Comunidade Europeia e Israel. Neste contexto, importa assinalar a assinatura, em Maio de 1975, do primeiro acordo de associação, concretizado no plano comunitário e, portanto, gerido no contexto das competências atribuídas à Comissão Europeia. As relações económicas, bilaterais, entre a Comunidade e Israel haviam sido iniciadas em 1963, com a assinatura de uma primeira convenção entre as duas partes, sendo seguida de um acordo preferencial em 1970. Tal como salientava o então Presidente da Comissão Europeia, François-Xavier Ortoli, no discurso por ocasião da assinatura do Acordo de Associação de 1975

*“(...) Your efforts and ours are now rewarded by the signature of this Agreement. There can be no doubt that this Agreement is substantial in scope and we hope that it will enable Israel, particularly through the cooperation it establishes, to intensify its development effort, to attract the investment it needs, and to extend its markets. We also welcome the fact that this is the first practical expression of the overall approach towards the Mediterranean countries adopted by the Community in 1972.” (cf. Speech by President Ortolí on the Occasion of the Signing of the EEC and ECSC Agreements with Israel, Bruxelas 11 de maio de 1975)*

Israel tornava-se, assim, o primeiro Estado do Mediterrâneo do Sul a estabelecer relações de cooperação institucionalizadas com a Comunidade Europeia. Embora o acordo versasse, apenas, sobre questões de cooperação económica e técnica, no referido discurso do Presidente da Comissão Europeia era salientada a importância “that the Commission attaches to cooperation as a means of solving the problems that arise between nations, and as an instrument whereby a more effective contribution can be made to solving their development problems” (cf. *Speech by President Ortolí on the Occasion of the Signing of the EEC and ECSC Agreements with Israel*, Bruxelas 11 de maio de 1975), estabelecendo, assim, uma relação entre a promoção do desenvolvimento e a resolução de conflitos. No contexto da presente investigação, importa salientar a relevância desta referência enquanto expressão do entendimento assumido pela Comunidade Europeia face à estratégia a adotar, designadamente, no contexto do conflito israelo-palestiniano.

Já no âmbito da cooperação política, entre 1975 e 1980, as relações entre Israel e o projeto europeu conheceram uma significativa deterioração. A questão dos ‘direitos palestinianos’ assumiu crescente centralidade no debate político intra-europeu e as críticas à política de expansão de colonatos tornaram-se mais recorrentes, mesmo por parte de estados como a República Federal da Alemanha e a Dinamarca. Este clima desfavorável foi agravado pela vitória do Likud nas eleições legislativas em Israel, em Junho de 1977. A substituição do Partido Trabalhista e afirmação da liderança de Menachem Begin resultaram no acesso ao poder por uma elite conservadora e ‘anti-Europa Ocidental’, muito mais próxima à diáspora norte-americana e defensora de uma reivindicação territorial assente na ‘narrativa bíblica’ (Musu, 2010 : 37) e, neste sentido, promotora de uma política ativa de expansão dos colonatos.

Esta alteração na política interna israelita poderá estar na origem de um crescente endurecimento da posição europeia face ao conflito israelo-palestiniano, conforme expresso na declaração emitida por ocasião da Cimeira de Londres, a 29-30 de Junho de 1977:

At the present critical stage in the Middle East, the Nine welcome all efforts now being made to bring to an end the tragic conflict there. They emphasize the crucial interest which they see in early and successful negotiations towards a just and lasting peace. They call on all the parties concerned to agree urgently to participate in such negotiations in a constructive and realistic spirit; at this juncture in particular all parties should refrain from statements or policies which could constitute an obstacle to the pursuit of peace.

*The Nine set out on many occasions in the past, for example, in their statements of 6 November 1973, 28 September 1976 and 7 December 1976, their view that a peace settlement should be based on Security Council Resolutions 242 and 338 and on:*

*(i) the inadmissibility of the acquisition of territory by force,*

*(ii) the need for Israel to end the territorial occupation which it has maintained since the conflict of 1967,*

*(iii) respect for the sovereignty, territorial integrity and independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries,*

*(iv) recognition that in the establishment of a just and lasting peace account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians.*

*It remains their firm view that all these aspects must be taken as a whole.*

*The Nine have affirmed their belief that a solution to the conflict in the Middle East will be possible only if the legitimate right of the Palestinian people to give effective expression to its national identity is translated into fact, which would take into account the need for a homeland for the Palestinian people. They consider that the representatives of the parties to the conflict, including the Palestinian people, must participate in the negotiations in an appropriate manner to be worked out in consultation between all the parties concerned. In the context of an overall settlement, Israel must be ready to recognize the legitimate rights of the Palestinian people: equally, the Arab side must be ready to recognize the right of Israel to live in peace within secure and recognized boundaries. It is not through the acquisition of territory by force that the security of the States of the region can be assured; but it must be based on commitments to peace exchanged between all the parties concerned with a view to establishing truly peaceful relations.*

*The Nine believe that the peace negotiations must be resumed urgently, with the aim of agreeing to and implementing a comprehensive, just and lasting settlement of the conflict. They remain ready to contribute to the extent the parties wish in finding a settlement and in putting it into effect. They are also ready to consider participating in guarantees in the framework of the United Nations. (cf. Conclusions of the Session of the European Council, Londres 29-30 Junho 1977)*

Para além dos princípios já expressos em documentos anteriores, a Declaração emitida na Cimeira de Londres introduz novas ‘expressões’ que se reputam de particular relevância. Desde logo, e pela primeira vez, faz uma referência explícita à necessidade de uma solução para o conflito israelo-palestiniano passar por uma “efetiva expressão da identidade nacional” do povo palestino e pela sua tradução na criação de uma ‘pátria’ (“homeland”) para a comunidade palestina. Importa salientar, pelo contexto de divisão de perspetivas tradicionalmente assumidas pelos diversos Estados-membros da Comunidade Europeia, que esta argumentação, assumida de forma comum, se entende como particularmente significativa. Dito de outra forma, a partilha e consensualização deste princípios por países como a República Federal da Alemanha, Dinamarca e Países Baixos pode ser entendida como um resultado dos mecanismos de socialização desenvolvidos no contexto da CPE e assumida como constitutiva de um denominador comum dos Estados-membros face ao conflito israelo-palestiniano.



A posição comum assumida pelos Estados-membros da Comunidade Europeia apresentava-se, assim, muito distante da defendida por Israel. Para a comunidade israelita, o reconhecimento do Estado de Israel pelos países árabes deveria ser entendido como a questão central no conflito (Greilsammer e Weiler 1987: 39) e não a questão palestina. Acresce que, à data, Israel rejeitava liminarmente a criação de um Estado palestino – conforme defendido na declaração de Londres – e preferia um quadro negociação de natureza bilateral – designadamente com o Egito e a Jordânia – a um multilateral que, no entender dos Estados-membros da Comunidade, originaria uma solução mais abrangente (“comprehensive”), justa e duradoura para o conflito.

Conforme recorda Musu (2010 : 38), poucos meses após esta declaração o Presidente egípcio Anwar Sadat realiza a histórica visita a Israel, onde discursa no Knesset, e inicia o processo de negociações que culmina na assinatura dos Acordos de Camp David I. Para a autora, este desenvolvimento permite duas importantes interpretações: por um lado, parece indicar que a promoção de contactos bilaterais produziria resultados de maior sucesso do que a fórmula defendida pelos nove países europeus; por outro, os acontecimentos de Camp David demonstram a centralidade e importância do papel assumido pelos Estados Unidos da América, deixando a Comunidade Europeia completamente à margem do processo negocial.

Na sequência do desenvolvimento do processo de negociações entre Israel e o Egito, os ministros dos Negócios Estrangeiros emitiram uma declaração política, segundo a qual:

*“(…) The nine Member States of the European Community have followed with the greatest attention the negotiations which have resulted in the signature of the agreements between Egypt and Israel. They are fully appreciative of the will for peace which has led President Carter to engage himself personally in these negotiations, as well as of the efforts made by President Sadat and Prime Minister Begin. While a difficult road remains to be trodden before Security Council Resolution 242 is implemented in all its aspects and on all fronts, the Nine consider that the Treaty constitutes a correct application of the principles of that Resolution to Egyptian/Israeli relations.*

*They recall, however, that as they indicated in their declaration of 29 June 1977, the establishment of a just and lasting peace in the Middle East can only take place within the framework of a comprehensive settlement. Such a settlement must be based on Security Council Resolution 242 and 338 and must translate into fact the right of the Palestinian people to a homeland.*

*In this context they take due note of the will expressed by the signatories to the treaty to consider this not as a separate peace but as a first step in the direction of a comprehensive settlement designed to bring to an end thirty years of hostility and mistrust.*

*They hope that this will, to which they attach particular importance, can be given practical form soon in a comprehensive agreement in which all the parties concerned, including the representatives of the Palestinian people, would participate and to which the international community could give its endorsement.*

*The Nine express the hope that all the parties concerned will avoid any statement or action which will impede the search for peace, such as the Israeli policy of settlements in the occupied territories.” (Statement on the peace treaty between Israel and Egypt, 26 de Março de 1979)*

De acordo com Musu (2010 : 39), nos meses que se seguiram os países da Comunidade Europeia afastaram-se, gradualmente, do processo negocial na convicção de que este não resolveria o problema palestino, entendido como central no contexto do conflito. Segundo a mesma autora, a França e o Reino Unido desenvolveram pressões junto dos restantes Estados-membros no sentido de iniciar uma iniciativa europeia de paz, autónoma, para o Médio Oriente, que se distinguisse dos esforços desenvolvidos pelos Estados Unidos da América no processo de Camp David I. Para Musu (2010 : 39), a ideia era bastante ambiciosa e teria a vantagem de agradar aos países árabes que vinham solicitando à Comunidade Europeia uma nova declaração sobre a matéria. Porém, esta iniciativa europeia ter-se-á deparado com firme oposição de Israel e dos Estados Unidos da América, que não queriam, por um lado, ver prejudicado o processo de Camp David I e, por outro, permitir uma ação europeia autónoma num contexto de processo de paz israelo-palestino.

A 25 de Setembro de 1979, o ministro dos Negócios Estrangeiros irlandês discursa na 34ª Assembleia-Geral das Nações Unidas em nome dos nove Estados-membros, já que assumia a Presidência em exercício da Comunidade Europeia e da CPE. Nesta declaração Michael O'Kennedy afirma que:

*“(...) The Nine continue to hope that it will be possible to achieve in the Middle East the just, lasting and comprehensive settlement to which this Assembly is overwhelmingly committed. They believe that such a settlement must be based on Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973), applied in all their parts and on all fronts. It must also be based on the principles set out by the Nine in their statement on 29 June 1977 and on several occasions subsequently.*

*These principles are as follows: first the inadmissibility of the acquisition of territory by force; secondly, the need for Israel to end the territorial occupation which it has maintained since the conflict of 1967; thirdly respect for the sovereignty, territorial integrity and independence of all States in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries: and fourthly, recognition that, in the establishment of a just and lasting peace; account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians.*

*The Nine emphasize that it is essential that all parties to the negotiation accept the right of all States in the area to live within secure and recognized boundaries with adequate guarantees. Equally, of course, it is essential that there be respect for the legitimate rights of the Palestinian people. These include the right to a homeland and the right, through its representatives, to play its full part in the negotiation of a comprehensive settlement.*

*Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973), together with the principles I have mentioned, taken as a whole, set the essential framework for a peace settlement. In the view of the Nine it is necessary that they be accepted by all those involved - including the Palestine Liberation Organization - as the basis for negotiation of a comprehensive settlement in which all the parties will play their full part. (...)” (cf. Speech by the Irish Foreign Minister, 34th General Assembly of the United Nations, 25 de Setembro de 1979)*

Uma vez mais, e assumindo uma posição conjunta, os Estados-membros da Comunidade Europeia, no contexto da CPE, reafirmam os princípios orientadores, consensualizados, para uma solução do conflito israelo-palestiniano, demonstrando uma harmonização das diferentes posições nacionais e a existência de um denominador comum.

É neste contexto que, em Junho de 1980, surge a Declaração de Veneza, uma das principais declarações políticas no contexto da CPE. Este documento pode, mesmo, ser considerado a declaração mais explícita emitida pelos Estados-membros do projeto europeu no contexto do conflito israelo-palestiniano, já que identifica os principais pressupostos, princípios e valores que orientam a posição europeia face a esta questão internacional, e que se mantêm, ainda, na atualidade.

#### *Da Declaração de Veneza ao processo de Oslo*

A 13 de Junho de 1980, os Chefes de Estado ou de Governo dos Nove Estados-membros da Comunidade Europeia reunidos no Conselho Europeu, em Veneza, emitiram a que viria a ser designada por ‘Declaração de Veneza’<sup>172</sup>. De acordo com este documento:

*1. The heads of state and government and the ministers of foreign affairs held a comprehensive exchange of views on all aspects of the present situation in the Middle East, including the state of negotiations resulting from the agreements signed between Egypt and Israel in March 1979. They agreed that growing tensions affecting this region constitute a serious danger and render a comprehensive solution to the Israeli-Arab conflict more necessary and pressing than ever.*

*2. The nine member states of the European Community consider that the traditional ties and common interests which link Europe to the Middle East oblige them to play a special role and now require them to work in a more concrete way towards peace.*

---

<sup>172</sup> Dada a relevância que se atribui a este documento, e pela centralidade assumida pela prática discursiva na presente investigação, opta-se pela sua transcrição na íntegra.

3. *In this regard, the nine countries of the community base themselves on (UN) Security Council resolutions 242 and 338 and the positions which they have expressed on several occasions, notably in their declarations of 29 June 1977, 10 September 1970, 26 March and 18 June 1979, as well as in the speech made on their behalf on 25 September 1979 by the Irish minister of foreign affairs at the 34th UN General Assembly.*

4. *On the bases thus set out, the time has come to promote the recognition and implementation of the two principles universally accepted by the international community: the right to existence and to security of all the states in the region, including Israel, and justice for all the peoples, which implies the recognition of the legitimate rights of the Palestinian people.*

5. *All of the countries in the area are entitled to live in peace within secure, recognized and guaranteed borders. The necessary guarantees for a peace settlement should be provided by the UN by a decision of the Security Council and, if necessary, on the basis of other mutually agreed procedures. The nine declare that they are prepared to participate within the framework of a comprehensive settlement in a system of concrete and binding international guarantees, including (guarantees) on the ground.*

6. *A just solution must finally be found to the Palestinian problem, which is not simply one of refugees. The Palestinian people, which is conscious of existing as such, must be placed in a position, by an appropriate process defined within the framework of the comprehensive peace settlement, to exercise fully its right to self-determination.*

7. *The achievement of these objectives requires the involvement and support of all the parties concerned in the peace settlement which the nine are endeavouring to promote in keeping with the principles formulated in the declaration referred to above. These principles apply to all the parties concerned, and thus to the Palestinian people, and to the PLO, which will have to be associated with the negotiations.*

8. *The nine recognize the special importance of the role played by the question of Jerusalem for all the parties concerned. The nine stress that they will not accept any unilateral initiative designed to change the status of Jerusalem and that any agreement on the city's status should guarantee freedom of access for everyone to the holy places.*

*9. The nine stress the need for Israel to put an end to the territorial occupation which it has maintained since the conflict of 1967, as it has done for part of Sinai. They are deeply convinced that the Israeli settlements constitute a serious obstacle to the peace process in the Middle East. The nine consider that these settlements, as well as modifications in population and property in the occupied Arab territories, are illegal under international law.*

*10. Concerned as they are to put an end to violence, the nine consider that only the renunciation of force or the threatened use of force by all the parties can create a climate of confidence in the area, and constitute a basic element for a comprehensive settlement of the conflict in the Middle East.*

*11. The nine have decided to make the necessary contacts with all the parties concerned. The objective of these contacts would be to ascertain the position of the various parties with respect to the principles set out in this declaration and in the light of the results of this consultation process to determine the form which such an initiative on their part could take.*

Da interpretação do texto acordado infere-se que o ‘espírito’ da Declaração de Veneza ia mais longe do que qualquer outro documento aprovado, até àquela data, face ao conflito israelo-palestiniano, incluindo as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste sentido, destacam-se enquanto elementos fundamentais:

- i) reafirmação da ‘responsabilidade histórica’ por parte dos Estados europeus para com o Médio Oriente, assente em “ligações tradicionais e interesses comuns”, que se deveria consubstanciar num “papel especial” e “formas mais concretas” de ação no sentido de alcançar a paz na região;
- ii) confirmação do papel central a assumir pelas Nações Unidas, enquanto entidade com legitimidade internacional para emanar os princípios orientadores na solução do conflito, através das resoluções já aprovadas em sede do Conselho de Segurança;
- iii) identificação dos dois princípios centrais, entendidos como “universalmente aceites pela comunidade internacional”, que devem sustentar uma solução para a paz no Médio Oriente: o direito à “existência e segurança de todos os estados da região” e a afirmação

da “justiça para todos os povos”, o que implicaria o reconhecimento dos “direitos legítimos do povo palestino”;

- iv) reafirmação da disponibilidade em participar nas iniciativas de paz tendentes a uma solução integrada do conflito, assumindo a decisão de iniciar contactos com as partes envolvidas no sentido de promover um processo de consulta que permitisse identificar a melhor forma de concretizar negociações de paz;
- v) reafirmação da defesa do princípio de “auto-determinação” do povo palestino, identificando que a questão dos refugiados, ou do estatuto de Jerusalém, constituem apenas duas das múltiplas dimensões do processo;
- vi) identificação da necessidade de “associação” da OLP ao processo negocial; e
- vii) reafirmação da rejeição da política de colonatos e expansão territorial assumida por Israel “e mantida desde o conflito de 1967”, considerando-a “ilegal à luz do Direito Internacional”.

Face ao conteúdo do documento, a reação de Israel foi fortemente crítica, já que o este representava, precisamente, o oposto do que o Governo israelita vinha defendendo e promovendo nos círculos diplomáticos internacionais<sup>173</sup>. De acordo com Musu (2010 : 39-40), o texto da Declaração de Veneza foi, informalmente, debatido com a administração norte-americana, que defendia uma posição mais moderada e terá impedido o reconhecimento, pelos Estados-membros da CPE, da OLP enquanto representante legítimo da comunidade palestina.

A Declaração de Veneza é, amplamente, considerada um marco central na posição dos países da Comunidade Europeia face ao conflito israelo-palestino. Ela contém os princípios orientadores para a posição política a assumir no contexto de um processo de paz, que foram possíveis de consensualizar e consubstanciar um denominador comum, partilhado pelos Estados-membros. Acresce, entende-se, que a

---

<sup>173</sup> Nas entrevistas realizadas a académicos e representantes diplomáticos israelitas, em 2006 e 2012, a Declaração de Veneza foi, unanimemente, apontada como um documento de importância fundamental na definição da política europeia face ao conflito israelo-palestino. Um reputado académico israelita, que ao longo do seu percurso profissional desempenhou também cargos de direção nos serviços de *intelligence*, salienta que a Declaração de Veneza teve como um dos seus principais contributos “enterrar definitivamente a opção jordana”, ou seja, abrir ao reconhecimento internacional a existência de uma entidade palestina autónoma, independente da soberania jordana – conforme até então seria a preferência, de acordo com o entrevistado, das sucessivas administrações norte-americanas.

partir da emanção desta declaração, os Estados-membros passam a partilhar e defender estes mesmos princípios no âmbito das suas políticas nacionais, ajustando e dissipando, desta forma, algumas das divergências existentes, no sentido da obtenção de uma posição cada vez mais comum.

Porém, se estes desenvolvimentos, no contexto da CPE, podem ser entendidos como positivos – e, portanto, reveladores do que pode ser entendido como um embrião da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano –, não implicam, necessariamente, a existência de um reconhecimento da então Comunidade Europeia enquanto ator com capacidade de influência no processo. Esta diferenciação afigura-se fundamental no contexto da presente investigação, dada a proposta de distinção entre as perceções internas – à comunidade europeia – e externas, assumidas pelos restantes atores do sistema internacional. Assim, considera-se que esta argumentação fica, visivelmente, expressa na ausência de aceitação, por parte de Israel, de qualquer interferência europeia nas iniciativas internacionais em torno da questão israelo-palestiniana, bem como da rejeição, pelos Estados Unidos da América, de qualquer papel de relevo para os Estados europeus, conforme se considera igualmente patente em momentos posteriores do conflito e respetivo processo de paz.

Tal resulta claro, desde logo, da interpretação dos principais acontecimentos que marcaram a região entre 1980 e 1990. Tal como recorda Musu (2010 : 40), logo em 1982 dá-se a invasão israelita do Líbano, fortemente condenada pelos Estados-membros da Comunidade Europeia, e que resulta no abrandamento dos esforços internacionais de promoção da paz no Médio Oriente. No contexto europeu, a autora salienta que a eleição de François Mitterrand para a presidência francesa – tido como ‘amigo de Israel’ – se refletiria não só num reajustamento da política externa de França para a região, como num realinhamento das posições próprias dos Estados-membros no contexto da CPE.

Acresce que este período ficou, também, marcado por uma profunda conflitualidade entre israelitas e palestinianos. Para além do conflito no Líbano – que visava a expulsão da OLP daquele território e resultou num realinhamento das alianças regionais, designadamente com o afastamento da Síria face à OLP, e a transferência da sede desta organização para Tunes –, em Dezembro de 1987 eclodia a primeira *intifada* palestiniana, que se prolongaria pelos cinco anos seguintes. As revoltas que, durante as primeiras semanas, se apresentavam como um movimento espontâneo promovido pelas



gerações mais jovens, rapidamente granjearam a adesão de diversos estratos da população palestina. Durante os primeiros três anos da *intifada*, a comunidade palestina nos territórios da Faixa de Gaza e Cisjordânia desenvolveu uma campanha de desobediência civil, que incluía greves gerais, encerramento de estabelecimentos comerciais e a recusa do pagamento de impostos ao governo de Israel. Tratava-se, a início, de uma revolta contra as precárias condições de vida dos palestinos, não tendo por isso uma origem política na liderança externa da OLP. Alguns autores consideram mesmo que esta revolta era, também, uma expressão da insatisfação da comunidade palestina nos territórios para com a OLP e o seu líder, Yasser Arafat (cf. Cleveland, 2000 : 461).

Porém, pese embora a insatisfação, a OLP assumia-se como a legítima representante da comunidade palestina perante a comunidade internacional<sup>174</sup>. Num contexto marcado pela revolta popular nos territórios palestinos, Yasser Arafat iniciou uma nova ronda diplomática que visava granjear o apoio da comunidade internacional, e em particular nos Estados Unidos da América – reconhecidos enquanto ator externo central no contexto do Médio Oriente – na luta pela causa nacional palestina. Neste sentido, num conjunto de declarações emitidas no final de 1988 – primeiro no Conselho Nacional Palestino, em Novembro, e depois na Assembleia-Geral da ONU, em Dezembro<sup>175</sup> –, Arafat fez um anúncio determinante que incluía três pontos fundamentais: i) a OLP aceitava o direito de Israel existir como Estado; ii) a organização renunciava ao uso do terrorismo enquanto instrumento na luta pela causa palestina; e iii) concordava com conteúdo das resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que serviriam de base a uma conferência internacional de paz. Ao mesmo tempo, proclamava um Estado palestino independente na Cisjordânia e Faixa de Gaza, tendo Jerusalém Ocidental como capital. (Cleveland, 2000 : 461-462).

---

<sup>174</sup> Para esta missão, muito contribuiu o discurso realizado por Yasser Arafat na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1974, que resultou na atribuição, à OLP, do estatuto de observador naquela estrutura e o reconhecimento, no quadro da Assembleia-Geral da ONU, do direito à auto-determinação do povo palestino.

<sup>175</sup> Cuja sessão se realizou em Genebra, na Suíça, dada a recusa dos EUA em emitir um visto ao líder da OLP.

Perante a renúncia ao terrorismo e a aceitação das resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Dezembro de 1988 os Estados Unidos da América alteraram a posição mantida ao longo das últimas décadas e aceitaram iniciar negociações com a OLP.

De acordo com alguns autores (cf. Smith, 2005 : 230-235), esta alteração da posição americana foi assumida com relutância e estava pouco relacionada como uma nova estratégia diplomática. Isto porque a intensidade dos protestos da *intifada* e a violência da resposta israelita – as imagens dos conflitos das ruas de Gaza e em diversas cidades da Cisjordânia correram mundo e provocaram uma reação negativa em diversas opiniões públicas – levaram a comunidade internacional a prestar maior atenção à realidade do conflito e ao papel de Israel enquanto ‘ocupante’. Acresce, considera o autor, que a revolta nos territórios dava maior legitimidade à OLP para representar, internacionalmente, a comunidade palestiniana. Porém, e ainda segundo Smith (2005 : 233), o consentimento americano em dialogar com Arafat não significava uma clara vontade de negociar com o líder da OLP, já que a ‘solução jordana’ – assumindo o Rei Hussein da Jordânia, aliado tradicional dos Estados Unidos da América, o papel de interlocutor dos palestinos – continuava a ser a preferida por Washington.

O compromisso assumido por Arafat no final de 1988 desencadeou uma série de negociações entre a OLP e os Estados Unidos da América, através da embaixada americana em Tunes. O objetivo das negociações era estabelecer uma base de entendimento para a participação norte-americana na mediação do processo de paz entre Israel e a OLP. Contudo, a recusa do primeiro-ministro israelita Yitzak Shamir em aceitar qualquer mudança no estatuto dos territórios ocupados limitou, em grande medida, o processo. Face a mais um retrocesso, os grupos armados palestinos desencadearam novos ataques contra Israel, originando dúvidas na administração norte-americana quanto à sinceridade de Arafat em renunciar ao terrorismo. Perante as pressões israelitas, o presidente Bush quebrou as conversações com a OLP em 1990 (cf. Cleveland, 2000 : 465).

Esta sucessão de acontecimentos acabaria por ditar o fracasso da estratégia definida por Arafat. O líder da OLP tinha reconhecido o direito à existência do Estado de Israel esperando, em troca, o apoio norte-americano. Face à posição assumida pela administração Bush, Arafat acabaria por apoiar Saddam Hussein aquando da invasão do Kuwait, em 1990, ao contrário dos líderes dos regimes árabes da região. Esta posição,

que lhe valeu críticas significativas por parte da comunidade internacional e dos regimes árabes que se aliaram à intervenção norte-americana, teve também importantes consequências financeiras para a OLP. A Arábia Saudita e o Kuwait, que se encontravam entre os maiores financiadores do movimento de libertação da Palestina, suspenderam a atribuição de verbas à organização liderada por Arafat.

Com o final da Guerra do Golfo<sup>176</sup> e a derrota de Saddam Hussein, os Estados Unidos da América voltaram ao processo de paz. Em Março de 1991, o Secretário de Estado norte-americano, James Baker, iniciou uma série de visitas ao Médio Oriente onde desenvolveu conversações com a Síria, Líbano e Jordânia. Na sequência deste processo negocial, a 30 Outubro de 1991 realizou-se a Conferência de Paz de Madrid, da qual foi excluída a delegação da OLP mas em que participaram representantes palestinianos (cf. *Letter Of Invitation To Madrid Peace Conference*, 30 de Outubro de 1991). Na sessão de abertura da Cimeira estiveram presentes o presidente norte-americano, George Bush, e o presidente da União Soviética, Mikhail Gorbachev, copatrocinadores da iniciativa<sup>177</sup>. Importa, neste contexto, salientar que a Comunidade Europeia foi convidada a participar, enquanto observador, a par do Conselho para a Cooperação do Golfo<sup>178</sup>, da União do Magrebe Árabe<sup>179</sup> e da Organização das Nações Unidas. De acordo com Musu (2010 : 49), a Comunidade Europeia insistiu em participar na Conferência enquanto participante pleno, porém esta intenção teve a rejeição de Israel. Segundo a autora, perante uma avaliação do contexto internacional e regional, existia uma divisão entre os Estados-membros que compunham a CPE, sendo que a França defendia o desenvolvimento de iniciativas de paz no quadro do enunciado na Declaração de Veneza, e estados como a República Federal da Alemanha e o Reino Unido preferiam o apoio às iniciativas norte-americanas.

---

<sup>176</sup> Um dos episódios que marcou a Guerra do Golfo foi o ataque desencadeado pelo exército de Saddam Hussein a Israel. A 18 de Janeiro de 1991 foram lançados, a partir da zona ocidental do Iraque, oito mísseis Scud (de fabrico soviético), em direcção a Telavive e Haifa. Os bombardeamentos destruíram uma série de edifícios em torno da cidade e feriram 12 civis. No dia seguinte foram lançados mais quatro mísseis Scud. Em resposta, o governo israelita de Yitzak Shamir preparou um ataque aéreo ao Iraque, contudo o presidente americano George W. Bush dissuadiu Israel de reagir. Isto porque a intervenção de Israel no conflito, como parte ativa, levaria a uma reacção dos Estados árabes, nomeadamente dos aliados dos Estados Unidos na intervenção (como o Egito, a Jordânia e a Síria), que seria contrária aos interesses norte-americanos (cf. Sachar, 1998 : 324).

<sup>177</sup> A União Soviética foi formalmente dissolvida pouco tempo depois, a 26 de Dezembro de 1991. Após um longo período de ‘gelo’ – provocado pelo apoio a URSS e aos países árabes, por um lado, e questões relativas à emigração de judeus da União Soviética para Israel, por outro – as relações diplomáticas entre a URSS e Israel tinham sido reatadas no final de 1990.

<sup>178</sup> Criado em 1981, reunia a Arábia Saudita, Bahrain, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar.

<sup>179</sup> Criada em 1989, reunia Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia.

Segundo Ginsberg (2001: 107), o Governo de Israel considerava que a Comunidade Europeia tinha cometido dois erros estratégicos face ao processo de paz israelo-palestiniano. Por um lado, ao exigir que Israel fizesse concessões aos palestinianos, contrárias aos seus interesses, antes de serem realizadas negociações diretas entre as duas partes. Por outro lado, ao insistir na defesa das Nações Unidas enquanto fórum privilegiado para o processo negocial, sabendo que tal era inaceitável por Israel.

Na intervenção realizada na sessão de abertura da Conferência de Madrid, o presidente em exercício da Comunidade Europeia, o holandês Hans van den Broek, falou em representação dos 12 Estados-membros<sup>180</sup> salientando que, pela primeira vez todas as partes envolvidas no conflito israelo-palestiniano estavam sentadas à mesma mesa, e assumindo o compromisso de alcançar um acordo justo, integrado e duradouro. Van den Broek salientou, ainda, que:

*"(...) That same wisdom and courage, that same perseverance and flexibility that brought us together today must be made to prevail throughout the negotiations themselves. They are sure to be long. There may be some rough going ahead. That is why the process requires early movement and adoption of confidence-building and other measures to establish trust. That is vital.*

*It is in this spirit that the EC and its member States, represented by its presidency, will participate in the negotiating process. We will be working closely alongside the United States and the Soviet Union. We share their overriding interest in the success of the negotiations. They can count on our constructive partnership in all the phases of the negotiating process.*

---

<sup>180</sup> Dada a adesão da Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986).

*The Twelve consider it of the utmost importance that the parties have committed themselves to the road map of this conference: direct negotiations on the basis of resolutions 242 and 338 along two tracks, between Israel and the Palestinians on the one hand and between Israel and its Arab neighbours on the other. The political negotiations are to be underpinned by multilateral negotiations on regional cooperation in fields of mutual interest. We look forward and expect to be working closely with all the parties to ensure progress along these lines.*

*(...) The Twelve's guiding principles throughout the negotiating process are those which have since long governed our position. They remain unchanged. These principles are Security Council resolutions 242 and 338, the principle of land for peace, the right of all States in the region, including Israel, to live within secure and recognized boundaries and the proper expression of the right to self-determination by the Palestinian people. Our position on issues relating to the occupied territories, including East Jerusalem, is equally well known. A comprehensive settlement should, in our view, encompass these principles. But we do not claim to prescribe how they should be put into practice on the ground. (...)” (cf. Remarks by the Representative of the European Community, Hans van den Broek, at the Middle East Peace Conference, Madrid, 30 de Outubro de 1991)*

Os Estados-membros da Comunidade Europeia afirmavam, assim, a manutenção dos princípios orientadores acordados para a resolução do conflito israelo-palestiniano, designadamente a defesa de um quadro de negociações multilateral – preferencialmente no contexto da ONU<sup>181</sup> – bem como o direito à autodeterminação do povo palestino e a todos os Estados da região, incluindo Israel, viverem no seio de fronteiras seguras e reconhecidas.

Após a Cimeira de Madrid, a ronda de negociações bilaterais, entre Israel e cada uma das delegações árabes, continuou até ao verão de 1993. Pela primeira vez, os representantes israelitas e árabes negociaram diretamente. As negociações foram pouco frutíferas, em especial entre israelitas e palestinos, facto ao qual não será alheia a crescente violência nos territórios e os consecutivos atentados suicidas em Israel

---

<sup>181</sup> “In a changing world those principles are the bedrock on which a peaceful world order stands, and it is the firm belief of the Twelve that the United Nations will have an important role to play in the coming peace process” (cf. Remarks by the Representative of the European Community, Hans van den Broek, at the Middle East Peace Conference, Madrid, 30 de Outubro de 1991).

desencadeados pela *Jihad* Islâmica<sup>182</sup> e pelo *Hamas*<sup>183</sup>, dois movimentos radicais palestinianos. Não foi alcançado nenhum acordo formal, com exceção de um projeto de acordo de paz realizado entre a delegação jordana e israelita, que serviria de base ao subsequente processo de Oslo.

A eleição de Yitzak Rabin, do Partido Trabalhista, em 1992, acabou por ser determinante para o processo de paz. O primeiro-ministro Rabin e o seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Shimon Peres, decidiram restabelecer as conversações com Arafat, esperando que um novo impulso no processo de paz limitasse o impacto dos apelos dos fundamentalistas islâmicos nos territórios. Para além disso, imediatamente após a tomada de posse, o novo governo anunciou o congelamento do desenvolvimento de todos os colonatos que não estivessem ainda planeados ou em construção. Esta medida estava longe do congelamento total solicitado pelos americanos<sup>184</sup> mas foi o suficiente para persuadir a administração Bush, que procurou encorajar a moderação de Rabin (Cleveland, 2000 : 485).

O canal de comunicação aberto em Madrid permitiu, assim, ao novo governo israelita iniciar contactos diretos com a OLP. Esta iniciativa constituiu uma importante alteração na política externa israelita, abrindo caminho ao processo de paz de Oslo, iniciado em Janeiro de 1993.

No que concerne aos contributos do capítulo agora apresentado para a presente investigação, importa recordar que a tese que aqui se apresenta assenta no entendimento de que a estrutura que suporta a política externa europeia, desde a sua fundação com a CPE, é orientada para a construção de consensos, resolução de problemas comuns, criação de entendimentos, interesses e pontos de referência partilhados, que servirão de base à criação de um ‘denominador comum’. Este constituirá a base em que assenta a identidade internacional da União Europeia, conforme projetada e perçecionada

---

<sup>182</sup> Criado em 1979, na sequência da revolução iraniana.

<sup>183</sup> Criado no contexto da primeira *intifada*.

<sup>184</sup> Alguns membros da administração Bush defendiam que as acções provocatórias de Israel nos territórios ocupados constituíam o principal obstáculo ao sucesso do processo de paz. A recusa israelita em não aceitar os pedidos americanos de congelar a política de colonatos esfriou as relações entre os dois países, numa disputa que levou o presidente Bush a dar um passo inédito na história das relações entre os dois países: condicionou a ajuda financeira americana a Israel à vontade de limitar o desenvolvimento dos colonatos na Cisjordânia e Faixa de Gaza. A reacção do primeiro-ministro Yitzak Shamir foi negativa, afirmando que o seu governo não iria recuar na determinação de povoar os territórios ocupados de colonos judeus. Contudo, Israel necessitava dos financiamentos norte-americanos para dar garantias aos empréstimos em curso nos mercados internacionais, necessários ao financiamento das actividades destinadas a absorver as vagas de imigrantes judeus e a suportar o financiamento das políticas de colonatos (cf. Cleveland, 2000 : 485).

internamente, pelos Estados-membros, bem como acolhida e percecionada externamente, por outros atores do sistema internacional.

Neste sentido, este capítulo pretende contribuir para uma melhor compreensão dos *níveis contextual e explicativo*, no quadro do modelo de análise proposto, designadamente no que diz respeito ao contributo das experiências históricas dos atores, das condicionantes resultantes do sistema internacional e dos contributos próprios de cada Estados-membro do projeto europeu para processo de construção da identidade internacional da UE aplicada ao conflito israelo-palestiniano.

No que diz respeito às *experiências históricas* dos atores, esta investigação considera fundamental recordar os acontecimentos que remetem para o final da I Guerra Mundial e a queda do Império Otomano, determinantes na definição das atuais fronteiras no Médio Oriente. Neste contexto, destacam-se as posições e papel assumido pelo Reino Unido e França, em particular nas negociações que antecederam a definição dos mandatos atribuídos pela Liga das Nações, bem como no período de execução desses mesmos mandatos, em particular no território da Palestina. Considera-se que os acontecimentos vividos no período referido sustentam, por um lado, as referências às ‘ligações históricas’ presentes na narrativa europeia – conforme se considera demonstrado nos documentos citados no presente capítulo – bem como a existência de um sentimento de desconfiança e inconsistência, por parte dos atores regionais – seja a comunidade judaica, palestina ou Estados árabes da região – que se considera permanecerem, embora com intensidade variável, até à atualidade. Acresce que os acontecimentos decorrentes da II Guerra Mundial, e em particular as trágicas consequências do Holocausto, assumem uma importância simbólica muito significativa, em particular na narrativa europeia face à comunidade judaica e na narrativa israelita face ao papel dos Estados europeus. Se a origem dos movimentos nacionalistas, designadamente o judaico (sionismo), pode ser encontrada nos movimentos homólogos desenvolvidos no continente europeu no final do séc. XIX, é também possível argumentar que a origem das narrativas que sustentam as alegações de ‘anti-semitismo’ – entendido enquanto perseguição, muitas vezes de carácter violento, contra elementos da comunidade judaica – pode ser encontrada nos problemas vividos pelas comunidades judaicas nas sociedades europeias (*vide* argumentação desenvolvida por Leo Pinsker, anteriormente referida). Considera-se, assim, que as posições assumidas quer pelos Estados-membros – em particular a Alemanha, Dinamarca e Países Baixos – quer pelos

atores regionais – em particular por Israel – face ao conflito israelo-palestiniano, são decorrentes das experiências históricas referidas, pelo que estas constituem um elemento fundamental nas respetivas identidades políticas e na sua expressão internacional. No mesmo sentido, as experiências resultantes do papel de ‘potência internacional’ vivenciadas pelo Reino Unido e França, não só no Médio Oriente como num contexto internacional mais alargado, no período que antecede a Guerra Fria, afiguram-se fundamentais na compreensão das respetivas perceções face ao papel a desempenhar, individualmente, no contexto da CPE e, coletivamente, pelo projeto europeu na esfera internacional.

No que concerne às *condicionantes resultantes do sistema internacional*, no período analisado neste capítulo, importa salientar as dinâmicas estabelecidas no quadro da Guerra Fria e as alterações que resultam de uma estrutura bipolar no ambiente internacional. Conforme referido, o período da Guerra Fria ficou marcado por uma alteração dos alinhamentos internacionais e regionais, designadamente no Médio Oriente. Face ao desenvolvimento de movimentos árabes nacionalistas – e em particular ao papel desempenhado pelo presidente egípcio Gamal Abdel Nasser –, a URSS e os EUA desenvolveram um conjunto de alianças regionais que resultou numa divisão dos Estados da região, também ela de acordo com uma lógica bipolar. Em paralelo, verificou-se um decréscimo da influência dos Estados europeus na região, confirmada com o resultado da Crise do Suez que, argumenta-se, marca o fim de uma clara influência política das potências europeias do Médio Oriente. Entende-se que também estes acontecimentos influenciarão o papel a assumir pela dimensão externa do projeto europeu, em particular quando confrontado com a afirmação dos Estados Unidos da América como ator externo mais influente na região.

Finalmente, no que diz respeito aos *contributos próprios de cada Estado-membro* do projeto europeu, destacam-se dois elementos já aflorados: por um lado, a divisão interna entre os Estados-membros da Comunidade Europeia face a um alinhamento mais pró-Israel ou pró-palestiniano; por outro, a perceção de cada um dos Estados-membros no que concerne ao papel internacional a desempenhar pela Comunidade Europeia, aqui aplicado ao conflito israelo-palestiniano. Quanto à divisão interna referida, considera-se que esta resulta das experiências históricas referenciadas e, conforme se entende ter ficado demonstrado, tem vindo a ser mitigada no contexto da socialização desenvolvida no quadro da CPE. Desta forma, entende-se possível



reconhecer a existência de um ‘denominador comum’, consubstanciado na identificação de um conjunto de princípios e valores a defender no contexto do processo de paz, e reiteradamente afirmados nas diversas declarações e documentos acima citados. Já quanto ao papel internacional a desempenhar pela Comunidade Europeia, considera-se que não foi alcançado o mesmo nível de consensualização entre os Estados-membros, conforme expresso, por exemplo, nas divisões referidas no quadro da preparação da Conferência de Madrid, face ao papel de competição ou complementaridade com os EUA nos esforços de paz para o Médio Oriente. Esta, entende-se, é uma questão que permanece divisiva no contexto da CPE, pelo que se considera estruturante na compreensão do processo de construção da identidade internacional da UE.

Por último, importa referir os contributos no *nível interpretativo* para uma análise da dimensão normativa, nacional e institucional no quadro do modelo proposto. Desde logo, na *dimensão normativa*, destaca-se um conjunto de princípios e valores que orientam as declarações emitidas no contexto da CPE face ao conflito israelo-palestiniano, designadamente a defesa: de uma estrutura de negociações multilateral, com primado ao papel da Organização das Nações Unidas; de uma solução integrada (*comprehensive*) que sustente uma paz justa e duradoura no Médio Oriente; de que todos as comunidades da região possam viver, em segurança, no seio de fronteiras estáveis e reconhecidas; do direito à auto-determinação dos povos; e do primado do Direito Internacional, que impede a anexação, pela violência, de territórios atribuídos a outras comunidades políticas. Já na *dimensão nacional*, considera-se a relevância da perceção dos Estados-membros da Comunidade Europeia face ao ‘papel especial’ que resulta das suas tradicionais ligações ao Médio Oriente, bem como a existência de ‘interesses comuns’ com a região, designadamente no que diz respeito à cooperação em matéria económica. Ainda no âmbito desta dimensão nacional, inserem-se as posições próprias de cada um dos Estados-membros, previamente identificadas, e que se considera condicionarem a construção do já referido denominador comum. Por fim, na *dimensão institucional*, salientam-se as tensões patentes entre as estruturas supranacionais da Comunidade Europeia – responsáveis pela cooperação económica e técnica – e as estruturas intergovernamentais, no quadro da CPE, responsáveis pelo diálogo político, conforme exemplificado pelo desenvolvimento do Diálogo Euro-Árabe ou no estabelecimento de relações bilaterais, de carácter económico e técnico, com Israel. Estas tensões refletem, por um lado, a adoção pelas estruturas supranacionais – e

designadamente pela Comissão – de uma estratégia promotora do desenvolvimento económico, assente nos instrumentos disponíveis no quadro comunitário, como forma abordagem à resolução de conflitos e, por outro, o que se considera ser uma autonomia de ação entre os dois níveis de estrutura de decisão no projeto europeu – supranacional e intergovernamental. Entende-se que esta autonomia se reflete no predomínio de uma relação bilateral, designadamente com Israel, no plano comunitário e, multilateral – unificando numa abordagem integrada as questões relativas às comunidades palestinianas e israelitas – no plano intergovernamental.

## **2. A política externa da UE e o conflito israelo-palestiniano**

O início da década de 1990 fica marcado pelo fim da Guerra Fria e, com ele, das dinâmicas do sistema internacional determinadas pelas tensões entre os dois blocos, ocidental e de leste. A desfragmentação da URSS, a reunificação alemã, o conflito nos Balcãs e a afirmação dos Estados Unidos da América como ator de influência ímpar no contexto internacional, são elementos determinantes para a compreensão dos desenvolvimentos no projeto europeu, designadamente na esfera externa, institucionalizados através da assinatura do Tratado da União Europeia, em 1992 – que entraria em vigor em Novembro de 1993 – e da criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

O objetivo do capítulo agora apresentado, no contexto da presente investigação, é o de analisar a relação entre o projeto europeu e o conflito israelo-palestiniano, em particular no que concerne ao processo de paz, iniciado em Oslo em 1993. Tendo, anteriormente, definido o que se entende por ‘denominador comum’ aos Estados-membros da União Europeia, conforme sintetizado na Declaração de Veneza de 1980, que se assume refletir as matrizes de uma identidade internacional da UE face a esta questão internacional, pretende-se compreender como este se projeta no contexto das iniciativas internacionais tendentes a uma solução pacífica do conflito. Para tal, consideram-se as múltiplas condicionantes do sistema internacional e perceções dos atores em presença – nível contextual –, bem como os contributos próprios dos estados europeus e as dinâmicas inerentes ao sistema político da UE – nível explicativo – e o seu reflexo no desenvolvimento e consolidação das dimensões normativa, nacional e institucional – nível interpretativo – no quadro do modelo de análise proposto, nesta tese, para compreensão da identidade internacional da União Europeia.

Este contributo será dividido em duas etapas, correspondentes a duas fases, que se entendem distintas, do processo de paz israelo-palestiniano. A primeira inclui o período que medeia as negociações de Oslo (1993) e o processo de Camp David II (2000) que, ao nível europeu, corresponde à afirmação da União Europeia, nos moldes definidos pelo Tratado assinado em Maastricht (1992), e da correspondente Política Externa e de Segurança Comum. Trata-se de um período particularmente ativo no

processo de paz, inspirado pela expectativa internacional de alcançar uma solução pacífica, abrangente e duradoura para o conflito, assente numa dinâmica negocial entre Israel e representantes palestinos, e patrocinada, em grande medida, pelos Estados Unidos da América. Uma segunda etapa diz respeito ao período correspondente à década de 2000, marcada pelo fracasso das negociações de Camp David II, pelas consequências dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, pela intervenção norte-americana e aliada no Iraque em 2003, bem como por uma crescente conflitualidade entre israelitas e palestinos que culmina na intervenção militar em Gaza, no final de Dezembro de 2008. Durante esta fase, foram privilegiadas as iniciativas multilaterais – através do ‘Roteiro para a Paz’ para a paz promovido pelo Quarteto (formado pelos Estados Unidos da América, Federação Russa, Organização das Nações Unidas e União Europeia) e da ‘Iniciativa Árabe para a Paz’ (proposta pela Arábia Saudita no contexto da Liga Árabe) – sem recurso a negociações diretas entre israelitas e palestinos, que resultaram num acolhimento condicionado pelos atores em conflito e numa intensificação da violência na região. Ao nível da União Europeia, este período caracteriza-se pelo alargamento a oito novos Estados-membros da Europa Central e de Leste<sup>185</sup>, em 2004, que agravou a já existente multiplicidade de entendimentos em matéria de política externa e a complexidade no processo de consensualização de um ‘denominador comum’.

### ***A União Europeia e o processo de paz***

Conforme acima referido, o canal de comunicação aberto pela Conferência de Paz de Madrid, em 1991, permitiu ao novo governo israelita, eleito em 1992, iniciar contactos directos com a OLP. Para além das dinâmicas internas, anteriormente identificadas, a decisão do governo israelita em retomar as negociações de paz no contexto do conflito israelo-palestino era enquadrada por uma análise própria do cenário regional e internacional. Ao nível regional, o primeiro-ministro Yitzhak Rabin e o ministro dos Negócios Estrangeiros Shimon Peres consideravam que a concretização de um acordo com os palestinos seria favorável à prossecução de negociações de paz com a Síria – um Estado contíguo, entendido como representando uma ameaça tão ou

---

<sup>185</sup> Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia e República Checa.

mais significativa à segurança de Israel –, já que assumiam que uma estabilização do conflito israelo-palestiniano se refletiria numa redução da influência e capacidade negocial síria (Shlaim, 2000 : 245)<sup>186</sup>. Num quadro regional mais alargado, devem ainda ser consideradas as consequências do conflito do Golfo de 1991. Por um lado, o apoio do líder da OLP a Saddam Hussein havia fragilizado a posição política, regional e internacional, de Yasser Arafat. Por outro lado, os ataques do regime iraquiano ao território israelita levaram a que o governo de Israel considerasse que o controlo físico do seu território não era suficiente para garantir a segurança da comunidade nacional, sendo por isso necessário reavaliar opções estratégicas futuras (Musu, 2010 : 47-48).

Assim, no contexto do Médio Oriente, é possível argumentar que a promoção do processo de paz de Oslo, no início da década de 1990, resultava de um sentimento de resignação – face às condicionantes impostas pelo ambiente regional – mas também de esperança em alcançar uma estabilidade alargada. Este argumento assenta na convicção de que a existência de uma normalização das relações entre os diversos estados da região dependia de cedências mútuas, em particular do reconhecimento do direito do ‘outro’ existir enquanto entidade política autónoma. De acordo com Moisi (2003 : 30), ao reconhecer o princípio da existência de um Estado palestino, Israel ambicionava viver em paz e segurança no contexto das relações com os restantes Estados vizinhos. Por seu lado, ao aceitar a existência do Estado de Israel, a comunidade palestina esperava o reconhecimento internacional, bem como o apoio ao desenvolvimento e prosperidade interna.

Ao nível internacional, o início da década de 1990 ficava marcado pelo fim do conflito bipolar, o colapso da URSS e a reunificação alemã. Estes fatores, amplamente entendidos como geradores de significativas alterações no sistema internacional, tinham também impacto no Médio Oriente e nas relações dos Estados europeus com esta área regional. O fim da Guerra Fria afirmava o papel dos Estados Unidos da América como ator ímpar do sistema internacional. Tal como noutras áreas regionais, o conflito entre os dois blocos deixava de marcar, significativamente, os alinhamentos regionais no

---

<sup>186</sup> De acordo com a interpretação de Shlaim (2000 : 245), Shimon Peres explicava a ligação entre estas duas negociações com o denominado ‘princípio da bicicleta’: quando um pedal move o outro pedal, ambos se movem ao mesmo tempo. Para o mesmo autor, esta fórmula não tinha como principal objetivo alcançar um acordo autónomo com os palestinos, mas sim fazer avançar gradualmente as negociações com palestinos, sírios e jordanos.

Médio Oriente e os diversos Estados da região teriam de acomodar as suas opções de política externa ao novo ambiente internacional.

Com a reunificação alemã e a promoção de um novo quadro de relações com os países da Europa Central e de Leste – que viria a resultar num amplo processo de alargamento do projeto europeu, em 2004 – a Comunidade Europeia enfrentava um dos maiores desafios desde a sua fundação, enquadrados por uma nova formulação institucional consubstanciada no Tratado da União Europeia que viria a ser aprovado em Maastricht, em 1992. Ao nível da política externa, e também face ao conflito israelo-palestiniano, a compatibilização das diferentes experiências históricas, relações e interesses dos Estados-membros assumia maior complexidade. Considera-se que isto se reflete em três dimensões. Em primeiro lugar, na definição de prioridades internas no projeto europeu, face à importância a atribuir às relações a estabelecer com os países da antiga URSS e com outras áreas regionais, como o Médio Oriente. Esta definição, entende-se, gerava uma tensão entre os Estados-membros, designadamente entre aqueles, como a Alemanha, que assumiam a prioridade à estabilidade e desenvolvimento no continente europeu – com particular destaque para os países da Europa Central e de Leste – e aqueles, como a França, que defendiam uma política e ação externa mais alargada. Em segundo lugar, na divergência intra-europeia face ao papel a assumir pelos Estados Unidos da América – ao nível internacional e no Médio Oriente. Esta tensão refletia-se na posição do Reino Unido, de apoio às iniciativas norteamericanas, e da França em defesa de um papel mais ativo, e autónomo, dos países europeus. Finalmente, na definição de um alinhamento europeu mais próximo da posição israelita – defendido pela Dinamarca, Países Baixos e Alemanha – ou mais pró-palestiniano, conforme defendido pela França ou Espanha. Estas tensões, considera-se, vão permanecer nos diversos momentos de definição e afirmação da posição comum dos Estados-membros face ao processo de paz israelo-palestiniano, mesmo após a institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com o Tratado da União Europeia.

### *De Oslo a Camp David II*

É no quadro regional e internacional enunciado que surgem as conversações diretas entre israelitas e palestinianos iniciadas, com um carácter secreto, em Oslo, no final de Janeiro de 1993. Foram realizadas um total de 14 rondas de negociação, durante um período de oito meses, com o patrocínio do ministério dos Negócios Estrangeiros Norueguês. As conversações realizaram-se, no essencial, entre dois académicos israelitas – Yair Hirschfeld e Ron Pundik – e o então tesoureiro da OLP, Ahmad Qurei. Longe das pressões dos meios político-diplomaticos e da comunicação social, foi identificado o quadro concetual em que se sustentaria o acordo. Em paralelo, decorriam conversações bilaterais em Washington, entre negociadores oficiais israelitas e palestinianos, embora estas sem grande sucesso.

No final de Agosto de 1993, o ministro dos Negócios Estrangeiros israelita, Shimon Peres, deslocou-se aos Estados Unidos da América para comunicar ao Secretário de Estado norte-americano, Warren Christopher, as conclusões do processo de Oslo. Christopher terá ficado surpreendido com o resultado do processo de negociações informal (Beilin, 1999 : 125-133) que, de alguma forma, questionava o modelo negocial defendido pelos norte-americanos e o papel dos Estados Unidos como mediador no conflito.

A 9 de Novembro de 1993, Israel e a OLP reconheceram-se, mutuamente, através de uma troca de cartas entre Yitzak Rabin e Yasser Arafat. Quatro dias mais tarde, o presidente norte-americano Bill Clinton recebeu, na Casa Branca, o primeiro-ministro israelita e o presidente da OLP para a cerimónia de assinatura da *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*. Este documento consiste, no essencial, numa agenda de negociações com um calendário determinado. A Declaração consagra que após dois meses da assinatura do documento seria concluído um acordo relativo à retirada das forças militares israelitas de Gaza e Jericó<sup>187</sup> e que, num período de quatro meses, o processo de implementação estaria concluído. No que diz respeito a outras matérias, a Declaração consagrava a realização de eleições para o Conselho Palestino (art. 3 n.º1<sup>188</sup>); a transferência de poderes e responsabilidades, nos

---

<sup>187</sup> Contante no Anexo II da referida Declaração.

<sup>188</sup> “In order that the Palestinian people in the West Bank and Gaza Strip may govern themselves according to democratic principles, direct, free and general political elections will be held for the Council

territórios de Gaza e Jericó, das autoridades israelitas para as palestinianas (art.6º nº1<sup>189</sup>), bem como o estabelecimento dos instrumentos necessários à prossecução do acordo (art.7º a 12º) (cf. *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, 13 de Novembro de 1993). Porém, esta Declaração de Princípios adiava a discussão de um conjunto de temas fundamentais como o futuro estatuto da cidade de Jerusalém e dos colonatos judeus nos territórios ocupados, o destino dos refugiados palestinianos que viviam nos países vizinhos e a questão da soberania palestiniana. O formato de um futuro acordo sobre estas questões não foi definido, pelo que seria determinado em negociações posteriores.

Apesar das limitações referidas, a Declaração assinada em Washington marca um momento histórico no conflito israelo-palestiniano. Primeiro, porque consagra o reconhecimento mútuo de Israel e da OLP. Segundo, porque lança as bases para a criação de um Estado palestiniano, governado por instituições próprias, designadamente um Conselho eleito por sufrágio direto. Importa salientar que, em momentos de negociação anteriores, os representantes da comunidade palestiniana sempre haviam recusado aceitar qualquer acordo interino que não definisse, previamente, os princípios aplicáveis a um acordo final abrangente. Esta opção era a defendida pelo Governo israelita e acabou por prevalecer na Declaração de Washington. Na dimensão interna, em Israel, Faixa de Gaza e Cisjordânia a reação dos movimentos extremistas foi profundamente negativa, com acusações a Yitzak Rabin e Yasser Arafat de traírem as respetivas causas nacionais (Shlaim, 2000 : 249).

No plano regional, os acordos de Oslo foram recebidos com surpresa, em particular pelos Estados árabes que se viram afastados do processo negocial. Importa salientar que o reconhecimento da OLP pelo governo israelita constituía um marco determinante nas relações entre os Estados árabes e Israel, já que os primeiros condicionavam o estabelecimento destas relações à resolução da questão palestiniana. Neste sentido, o impacto regional do processo de Oslo e da Declaração de Washington ficou bem patente, no final de 1994, quando Israel e a Jordânia assinaram um tratado de

---

under agreed supervision and international observation, while the Palestinian police will ensure public order.” (cf. *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*).

<sup>189</sup> “Upon the entry into force of this Declaration of Principles and the withdrawal from the Gaza Strip and the Jericho area, a transfer of authority from the Israeli military government and its Civil Administration to the authorised Palestinians for this task, as detailed herein, will commence. This transfer of authority will be of a preparatory nature until the inauguration of the Council.”(cf. *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*).



paz e reconhecimento mútuo. Também as negociações com a Síria seguiram em paralelo, embora sem alcançarem resultados semelhantes.

No que concerne à União Europeia, assim designada desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em Novembro 1993, importa salientar que a institucionalização da Política Externa de Segurança Comum (PESC) foi coincidente com este período de relançamento do processo de paz israelo-palestiniano. É neste contexto que o Presidente em exercício da União e o Presidente da Comissão Europeia marcaram presença, enquanto convidados, na cerimónia em Washington a 13 de novembro de 1993.

A 31 de agosto de 1993, a poucos meses da entrada em vigor do Tratado da UE, por ocasião do anúncio das conclusões do processo de Oslo, os Estados-membros emitem um comunicado segundo o qual:

*L'accord de principe israélo-palestinien constitue un pas historique vers l'instauration de la paix dans cette région si éprouvée.*

*La Communauté Européenne et ses Etats membres rendent hommage à la vision et au courage des dirigeants israéliens et palestiniens qui ont su braver les obstacles nombreux et ardues afin de jeter les bases d'un avenir meilleur pour leurs deux peuples. Ils se déclarent disposés à faciliter la mise en œuvre et la réussite de cet accord.*

*La Communauté Européenne et ses Etats membres renouvellent à cette occasion leur appui total au processus de paix au Moyen Orient, entamé à Madrid, afin qu'il aboutisse par une pleine application des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies, à une solution globale, juste et durable de l'ensemble du conflit israélo-arabe. (cf. Declaration sur le processus de paix au Moyen Orient, Bruxelles 31 de Agosto de 1993)*

Da interpretação desta declaração, emanada pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros ainda no contexto da CPE, importa salientar a afirmação de disponibilidade em facilitar a concretização do acordo, bem como a reafirmação dos princípios fundamentais defendidos para a solução do conflito, designadamente a aplicação das resoluções “pertinentes”<sup>190</sup> do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a procura de uma “solução global, justa e durável” para o conflito.

---

<sup>190</sup> A expressão “resoluções pertinentes” será, igualmente, utilizada em documentos posteriores.

Duas semanas mais tarde, a 13 de Setembro de 1993, os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros voltam a emitir uma nova declaração, segundo a qual

*“(…) The European Community and its member States offer their continuing political support and readiness to participate in further international arrangements arising in connection with implementation of the agreement.*

*Stressing the fact that the Community and its member States are already the largest net contributor to the Occupied Territories, the Community and its member States announce their intention to continue to be a substantive contributor. The European Community is ready to offer a pack of immediate aid of 20 MECU and to discuss medium term aid with Palestinian institutions as they are formed.*

*The European Community and its member States reiterate their commitment to a comprehensive peace and hope that progress will be accomplished in other bilateral negotiations and in the multilateral talks on future cooperation; as a chairman of the Regional Economic Development working group the European Community and its member states are prepared to contribute to all forms of regional economic cooperation.” (cf. Declaration on the Middle East Peace Process, Bruxelas 13 de Setembro de 1993)*

Desta declaração importa salientar a afirmação, pela primeira vez, pela Comunidade e Estados-membros do seu papel enquanto “contribuinte líquido” no apoio às comunidades palestinianas nos territórios ocupados. Este financiamento decorria, ao nível dos Estados-membros, das suas iniciativas próprias de natureza estatal, cooperação internacional e apoio a organizações não-governamentais, e ao nível da Comunidade Europeia através dos instrumentos da política de cooperação para o desenvolvimento, geridos na dimensão comunitária<sup>191</sup>.

Da interpretação desta declaração decorrem duas ideias fundamentais. Em primeiro lugar, que a Comunidade e os seus Estados-membros consideram que o seu papel enquanto “maior contribuinte líquido” no apoio aos territórios palestinianos lhes deveria conferir um estatuto de ator no processo de paz, até à data não reconhecido pelas restantes partes envolvidas nas negociações. E que pese embora esta ausência de

---

<sup>191</sup> Desde a instituição do Tratado de Roma que o art.º 3º n.1 alínea r) define que as ações da Comunidade Europeia incluem a prossecução de uma política no domínio da cooperação para o desenvolvimento, em coordenação com as políticas nacionais dos Estados-membros, no quadro da execução dos programas de ajuda comunitários.

reconhecimento, a Comunidade e os seus Estados-membros continuariam dispostos a ser um “contribuinte substantivo” através do compromisso com a disponibilização de pacotes de financiamento no quadro dos programas comunitários. Em segundo lugar, que a Comunidade e os seus Estados-membros, no âmbito do compromisso assumido face à promoção de paz e progresso no Médio Oriente, disponibilizam os diversos instrumentos políticos, económicos e financeiros, num quadro bilateral e multilateral, o que parece indicar uma necessidade de afirmação da mais-valia que poderia constituir a participação da Comunidade no processo.

Entende-se, assim, que a Comunidade e os seus Estados-membros apresentam, neste momento, a estratégia que viria a ser concretizada, nas décadas subsequentes, no âmbito da política externa europeia para o conflito israelo-palestiniano: afirmação do seu estatuto de ator no processo de paz, mesmo que não amplamente reconhecido por todas as partes envolvidas; disponibilização de diversos instrumentos económicos e financiamentos, no plano comunitário e dos Estados-membros; promoção de iniciativas e ações políticas de carácter bilateral e multilateral, tirando vantagem do seu papel enquanto ator político, mas essencialmente económico, no contexto europeu e internacional.

Assim, a 19 de Abril de 1994 o Conselho da União Europeia adotou a primeira ação conjunta de apoio ao processo de paz no Médio Oriente, segundo a qual

*“(...) Artigo 1º*

*a) A fim de trabalhar em prol da celebração de uma paz global no Médio Oriente com base nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a União Europeia:*

- participará nos convénios internacionais acordados pelas partes para garantir a paz no contexto do processo iniciado em Madrid,*
- utilizará a sua influência para encorajar todas as partes a apoiarem incondicionalmente o processo de paz com base nos convites para a Conferência de Madrid e esforçar-se-á por reforçar a democracia e o respeito pelos Direitos do Homem,*

*- dará o seu contributo para a definição da forma futura das relações entre as partes regionais no contexto do grupo «Controlo do Armamento e Segurança Regional»;*

*b) A União Europeia:*

*- desenvolverá o seu papel no Comité de ligação ad hoc responsável pela coordenação da ajuda internacional aos Territórios Ocupados,*

*- manterá o seu papel de vanguarda no grupo «Desenvolvimento Económico Regional» (GDER) e desenvolverá a sua participação noutros grupos multilaterais,*

*- ponderará outros meios pelos quais possa contribuir para o desenvolvimento da região.*

*c) A União Europeia:*

*- prosseguirá as medidas de estabelecimento da confiança submetidas à apreciação das partes,*

*- prosseguirá as suas diligências junto dos Estados árabes com o objectivo de garantir o termo do boicote a Israel,*

*- acompanhará de perto o destino dos colonatos israelitas nos Territórios Ocupados e prosseguirá as suas diligências junto de Israel em relação a essa questão.*

*Artigo 2º*

*Em conformidade com os procedimentos comunitários pertinentes, o Conselho analisará as propostas a apresentar pela Comissão no que respeita:*

*- à rápida implementação de programas de assistência ao desenvolvimento dos Territórios Ocupados e à criação de um orçamento operacional palestino, em estreita consulta com os palestinianos e em coordenação igualmente estreita com outros doadores,*

*- à prestação de auxílio, no âmbito das directrizes existentes, às outras partes nas negociações bilaterais, à medida que estas forem realizando progressos substanciais no sentido da paz.*

### *Artigo 3º*

*A fim de contribuir activa e urgentemente para a criação de uma força policial palestina:*

- a) A União Europeia fornecerá assistência;*
- b) Em estreita cooperação com a Comissão, a Presidência facilitará a coordenação através do intercâmbio de informação entre Estados-membros sobre a sua assistência bilateral;*
- c) Serão utilizados urgentemente fundos do orçamento comunitário, até um montante máximo de 10 milhões de ecus, para fornecer assistência à criação de uma força policial palestina.*

### *Artigo 4º*

*A pedido das partes, a União Europeia participará na protecção do povo palestino através de uma presença internacional temporária nos Territórios Ocupados, tal como exige a Resolução 904 do Conselho de Segurança (1994).*

*As disposições práticas e financeiras decorrentes do presente artigo serão objecto de uma decisão separada e específica do Conselho.*

### *Artigo 5º*

*A pedido das partes, a União Europeia implementará um programa coordenado de assistência à preparação e observação das eleições nos Territórios Ocupados previstas na Declaração de Princípios de 13 de Setembro de 1993. As medidas práticas e financeiras específicas serão objecto de uma decisão separada do Conselho, logo que Israel e a OLP cheguem a acordo quanto à organização das eleições. O Parlamento Europeu será convidado a participar nestes preparativos.*

### *Artigo 6º*

*A União Europeia confirma que está disposta a tomar outras decisões práticas no âmbito desta acção conjunta, em consonância com a evolução do processo de paz. (cf. Decisão do Conselho sobre uma acção conjunta, de apoio ao processo de paz no Médio Oriente, adoptada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia, 19 de Abril de 1994)*

Desta Ação Comum, que se entende fundadora da posição assumida no contexto da PESC face ao processo de paz israelo-palestiniano destaca-se: i) a afirmação dos princípios e valores constitutivos da política externa europeia, designadamente reforço da democracia, respeito pelos direitos humanos, controlo da proliferação de armamento e promoção do desenvolvimento económico; ii) defesa de um modelo assente em medidas de promoção de confiança, negociação multilateral e programas de ajuda ao desenvolvimento; e iii) definição das questões relativas aos colonatos e formação de uma força policial palestina enquanto temas prioritários.

O período que mediou 1991 e 1995 foi de esperança e expectativa de paz no Médio Oriente. Em Maio de 1994 foi assinado, no Cairo, o acordo relativo a Gaza-Jericó, que definia a retirada da administração israelita destas duas áreas e a transferência de poder para a Autoridade Palestina. Deste acordo importa salientar o estabelecido no seu artigo III – relativo à transferência de autoridade – segundo o qual “Israel shall transfer authority as specified in this Agreement from the Israeli military government and its Civil Administration to the Palestinian Authority, hereby established, in accordance with Article V of this Agreement, except for the authority that Israel shall continue to exercise as specified in this Agreement” (cf. *Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area*, 4 de Maio de 1994). Ficava, desde forma, estabelecida a Autoridade Palestina.

A 28 de Setembro de 1995 é assinado, nos Estados Unidos da América, o Acordo Interino entre o governo israelita e a Autoridade Palestina, designado do Oslo II, que descrevia em detalhe as fases de retirada militar por Israel da Cisjordânia, bem como o processo através do qual o poder seria transferido para a autoridade civil nesse território e na Faixa de Gaza (cf. *Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, 28 de Setembro de 1995). Porém, o convívio diplomático vivido em Washington, por ocasião desta cerimónia, contrastava com o ambiente marcado pela violência nos territórios ocupados. Na comunidade palestina, o estabelecimento de uma entidade autónoma – formalizada na Autoridade Palestina – frustrou as expectativas criadas face à ambição de auto-determinação e criação de um Estado soberano. Por outro lado, crescia a contestação a Yasser Arafat e às suas capacidades enquanto administrador civil. Desde o momento que chegou a Gaza, em 1994, Arafat procurou monopolizar o processo decisório na Autoridade Palestina. O resultado foi um aumento das tensões entre os membros do movimento de resistência

que tinham estado no exílio – muitas vezes referidos como *tunisinos*<sup>192</sup> – e a população palestina nos territórios, incluindo as elites, que se consideravam excluídas de posições de chefia (Cleveland, 2000 : 491-493). Por outro lado, o período pós-Oslo não conduziu à prosperidade económica desejada. Apesar da ajuda internacional, designadamente europeia, durante a década de 1990, as condições económicas da comunidade palestina tinham-se degradado. Este fator foi, ainda, agravado pelo elevado nível de corrupção atribuído às elites que rodeavam Arafat (Cleveland, 2000 : 494).

Acresce que a oposição ao processo de paz de Oslo estava também enquadrada por narrativas de natureza religiosa. No seio da comunidade palestina, tal como recorda Cleveland (2000 : 495), se a Palestina fosse definida como um território islâmico indivisível, tal como defendia o movimento Hamas ou a Jihad Islâmica, então o reconhecimento da soberania de Israel sob qualquer zona do território constituiria uma traição a esta causa. Esta perspetiva define a posição destes movimentos radicais perante o processo de paz. Já no que concerne à comunidade israelita, os representantes religiosos judeus consideram o território da Cisjordânia –que designam de Judeia e Samaria – como sagrado e argumentam que qualquer retirada israelita constituiria uma traição à herança bíblica do povo judeu<sup>193</sup>. Este argumento levou a que, na noite de 4 de Novembro de 1995, o primeiro-ministro Yitzhak Rabin fosse assassinado por Yigal Amir, um jovem estudante judeu israelita, que defendia uma interpretação radical da narrativa bíblica. Este veio a revelar-se um acontecimento determinante para o processo de paz, já que levou à suspensão das negociações entre israelitas e palestinos.

Após uma sucessão de reações dos movimentos mais radicais – com conflitos violentos e atentados terroristas em Hebron, Gaza, Jerusalém e Tel Aviv e o assassinato do primeiro-ministro israelita – a 28 de Novembro de 1994 o Conselho da UE, sob presidência alemã, declarava nas suas conclusões finais que

---

<sup>192</sup> Já que após a intervenção militar israelita do Líbano, em 1982, o movimento de resistência palestino tinha ficado instalado na capital da Tunísia.

<sup>193</sup> Importa salientar que das entrevistas realizadas em Israel e Cisjordânia (2006 e 2012), bem como em Gaza (2006), com elementos de movimentos entendidos como mais radicais, se interpretou que não existiu, ao longo das últimas duas décadas, uma alteração significativa da ‘posição de princípio’ aqui referida.

*“ (...) Na sua qualidade de financiador principal dos palestinianos, a União Europeia reafirma a determinação em prosseguir o seu esforço económico e financeiro bem como a vontade de analisar os meios de melhor responder às necessidades dos palestinianos. A União Europeia está convicta de que é essencial, na fase de estabelecimento da autonomia e das instituições palestinianas, que os habitantes dos territórios sintam de modo concreto na sua vida quotidiana os efeitos positivos das mudanças políticas que ocorrem desde há mais de um ano.*

*(...) Confirmando a sua disposição e resolução de continuar a contribuir para o bom êxito do processo de paz, a União Europeia lança um apelo aos restantes doadores, e nomeadamente aos da região, para que assumam a sua parte no esforço da comunidade internacional. A ajuda internacional não pode ser mais do que um complemento dos esforços das partes directamente envolvidas. Por isso, os palestinianos e os israelitas poderão também contribuir, cada um por si, empenhando-se em melhorar o funcionamento dos organismos encarregados de gerir as ajudas, facilitando a entrega dos equipamentos financiados pela ajuda internacional e implementando sem demora as cláusulas do acordo económico israelo-palestiniano de 29 de Abril de 1994 sobre o acesso dos trabalhadores e dos produtos palestinianos a Israel.*

*A União Europeia está igualmente convencida de que os esforços dos doadores para ir ao encontro das necessidades da população civil devem ser acompanhados de uma reactivação do processo de paz, particularmente no que se refere à execução integral da Declaração de Princípios de 13 de Setembro de 1993. Os trágicos acontecimentos de Gaza demonstram, com efeito, a necessidade imperiosa de consolidar, aprofundar e acelerar o processo lançado pela declaração histórica de Setembro de 1993. Neste contexto, a União Europeia congratula-se com a decisão de Israel e da OLP de retomarem as negociações sobre a execução do acordo de autonomia. É essencial que estes debates abram caminho, o mais rapidamente possível, a novos avanços sobre as questões em suspenso, nomeadamente as eleições e a extensão da autonomia à Cisjordânia. (cf. Conclusões do Conselho de Assuntos Gerais, Bruxelas, 28 de Novembro de 1994)*

A União Europeia afirmava, assim, a prioridade atribuída à ajuda económica e financeira, à capacitação institucional, à promoção e reforço das relações com a sociedade civil, bem como à necessidade de uma ação concertada, ao nível regional e internacional, para resolução do conflito. Todos estes elementos, elencados desde o



início da política declaratória e subsequentes ações definidas no quadro da PESC, vão permanecer nas décadas seguintes.

Durante o período que mediou o assassinato do primeiro-ministro Yitzak Rabin e as eleições israelitas de Maio de 1996, movimentos radicais palestinos promoveram e reivindicaram uma série de atentados suicidas, designadamente em Jerusalém e Telavive<sup>194</sup>. Israel respondeu com uma demonstração de controlo sobre a comunidade palestina, encerrando o acesso aos territórios ocupados e colocando muitas cidades da Cisjordânia sob cerco, o que agravou a já referida situação de extrema carência (Cleveland, 2000 : 494). É nesta atmosfera de tensão que se realizam as eleições legislativas em Israel e que deram a vitória a Benyamin Netanyahu, líder da coligação liderada pelo partido Likud.<sup>195</sup>

O regresso do Likud ao poder em Israel foi determinante para os desenvolvimentos subsequentes no processo de paz. Desde o início que o Likud se opunha ao princípio ‘terra por paz’<sup>196</sup> que baseara os acordos de Oslo e havia sido consagrado na resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O novo governo israelita expressou, então, firme oposição ao estabelecimento de um Estado palestino, argumentando que os acordos de Oslo violavam os direitos históricos do povo judeu e representavam um enorme perigo à segurança do Estado de Israel (Shlaim, 2000 : 254). Neste sentido, o primeiro-ministro Netanyahu recusou desmantelar os colonatos judeus nos territórios ocupados e retirar as forças militares dos Montes Golã, bem como declarou a soberania israelita em toda a cidade de Jerusalém. Estas opções, originaram um novo retrocesso no processo de paz.

---

<sup>194</sup> Em todos os momentos de violência, a União Europeia emitiu declarações a “repudiar os atos” cometidos, a condenar toda a “violência terrorista”, e reafirmar “a sua convicção e esperança de que as forças favoráveis ao processo de paz continuem a predominar”. As expressões citadas são repetidas em todas as declarações consultadas.

<sup>195</sup> Netanyahu formou, então, uma coligação governamental que pode ser considerada como uma das mais conservadoras da história de Israel, já que reunia movimentos religiosos e ultra-nacionalistas (Cleveland, 2000 : 495).

<sup>196</sup> Este princípio, consagrado na resolução 242 do Conselho de Segurança da Nações Unidas (1967), consiste na troca negociada de territórios ocupados pelas forças israelitas pela garantia de segurança, por parte dos palestinos. De acordo com a referida resolução, “(...) the fulfillment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles: i) Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict; ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force (...)” (cf. Resolution 242 (1967), de 22 de Novembro).

Com o agravamento das tensões, a administração norte-americana, liderada por Bill Clinton, assumiu um papel mais ativo nas iniciativas de paz. Entre 1996 e 1998 os Estados Unidos da América envolveram-se em constantes esforços para persuadir as duas partes a reiniciar negociações. Na sequência das pressões diplomáticas, o governo de Netanyahu acabou por ceder território em dois momentos: a assinatura do Protocolo de Hebron (cf. Protocol Concerning the Redeployment in Hebron, 17 de Janeiro de 1997) que dividia a cidade de Jerusalém numa zona de controlo palestino e outra israelita; e no Memorandum de Wye River (cf. The Wye River Memorandum, 23 de Outubro de 1998), onde ficou acordada a retirada israelita de 13 % da Cisjordânia, num processo gradual que se prolongaria por três meses. O Protocolo de Hebron constitui um momento importante no processo de paz, já que era a primeira vez que um governo liderado pelo Likud assinava um acordo com representantes palestinos. Já o Memorandum de Wye River provocou a revolta profunda dos elementos religiosos e ultra-nacionalistas da coligação governamental, originando a queda do governo.

É neste contexto que, em Maio de 1999, Ehud Barak, líder do Partido Trabalhista, foi eleito primeiro-ministro de Israel, após uma campanha eleitoral onde prometeu recuperar o processo de paz (Cleveland, 2000 : 498). Porém, Barak recusava-se a limitar a política de implantação de colonatos que, não sendo contrária ao declarado nos acordos de Oslo, entende-se ser contrária ao espírito negocial que sustentava o processo de paz. Por outro lado, o novo primeiro-ministro israelita atribuía maior prioridade às negociações de paz com a Síria, já que considerava que esta constituía uma potência militar, ao contrário dos palestinos, e por isso constituiria maior ameaça à segurança de Israel. Só quando o presidente sírio, Hafiz al-Asad, rejeitou as propostas de negociação apresentadas pelo governo israelita é que Ehud Barak voltou ao processo de paz com os palestinos (Shlaim, 2000 : 255).

Tendo em conta as várias vicissitudes no processo, surgia a necessidade de um novo acordo entre as partes. Em Setembro de 1999 foi assinado um memorandum entre Ehud Barak e Yasser Arafat, em Sharm el-Sheikh no Egito (cf. *Sharm el-Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations*, 4 de Setembro de 1999), que determinava um novo calendário para a concretização das medidas que antecederiam um acordo final. Mas os prazos definidos voltaram a não ser cumpridos.

Perante a frustração expressa pela comunidade palestina, o Presidente Yasser Arafat ameaçou declarar unilateralmente a independência da Palestina caso não fosse alcançado um acordo. Em resposta, Ehud Barak persuadiu o presidente Bill Clinton a organizar uma Cimeira trilateral – com a presença de Israel; Autoridade Palestina e Estados Unidos da América – de forma a alcançar um novo acordo tendente à promoção da paz<sup>197</sup>. A primeira ronda de negociações de Camp David II começou a 11 de Julho de 2000 e durou 14 dias. O presidente americano, Bill Clinton, que se encontrava no fim do seu primeiro mandato e tinha colocado um grande envolvimento pessoal no processo de paz para o Médio Oriente, insistia na construção de uma dinâmica interna entre israelitas e palestinos (Ross, 2004 : 592-610). De acordo com Ross (2004 : 653-674), diplomata norte-americano diretamente envolvido nas negociações, a proposta de Ehud Barak consistia na criação de um Estado palestino independente na Faixa de Gaza e em parte da Cisjordânia, mas com uma larga faixa de colonatos em torno das linhas de fronteiras resultantes do conflito de 1967. Segundo Ross, aproximação israelita às negociações foi “pegar ou largar”. A delegação palestina estaria hesitante quanto à resposta a dar. Uns consideravam a proposta uma oportunidade histórica, outros que comprometia os direitos nacionais palestinos. Para além disso, a delegação estava sobre a pressão dos regimes árabes, nomeadamente o Egito e a Arábia Saudita, que queriam a garantia do controlo dos territórios sagrados do Islão e da parte ‘velha’ de Jerusalém. Mais uma vez o processo fracassou. Com o colapso das negociações de Camp David a violência voltou aos territórios. Em breve eclodiria a segunda revolta palestina, conhecida com *intifada* de Al-Aqsa, e Ariel Sharon seria o novo primeiro-ministro de Israel. O processo de paz, tal como se conhecia até então, tinha chegado ao fim.

O fracasso de Camp David II simbolizou o final de uma década de otimismo em que a comunidade internacional considerou ser possível promover a paz no Médio Oriente. A União Europeia procurou desempenhar o seu papel, designadamente no que concerne ao conflito israelo-palestino. Pese embora a liderança, inequívoca, dos Estados Unidos da América, os Estados-membros da UE procuraram consolidar o seu papel enquanto principais financiadores dos mecanismos inerentes ao processo de paz, designadamente através do apoio à Autoridade Palestina. Na sequência de uma

---

<sup>197</sup> O anúncio da realização da cimeira não foi bem recebido pelas forças políticas que compunham a coligação governamental israelita, provocando uma séria crise interna (cf. Shlaim, 2000 : 256).

Conferência de Doadores, realizada em Outubro de 1993 em Washington, a União Europeia assumiu o papel de membro do Comité de Ligação *ad hoc*<sup>198</sup> estabelecido para apoio ao processo de paz, com a responsabilidade de coordenar a ajuda económica à comunidade palestina (Musu, 2010 : 55). Seguiram-se um conjunto de compromissos de financiamento, assumidos no quadro comunitário, em que se destacava o apoio à formação de uma força policial palestina<sup>199</sup>.

Neste contexto, importa destacar que a 23 de outubro de 1995, a Comissão Europeia apresentou uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu que propunha um conjunto de elementos fundamentais a constar de uma “common European Union strategy (...) to support Palestinian political, institutional and economic empowerment” (cf. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip* COM (95) 505, Bruxelas 23 de Outubro de 1995). Este documento detalhava os instrumentos e ações até então desenvolvidos, bem como os compromissos que a Comissão propunha poderem ser assumidos, designadamente no que concerne à cooperação técnica, económica e financeira, propostos através de um plano de ação. A execução deste plano foi, porém, condicionada pelos acontecimentos acima referidos no contexto do conflito.

Desde o início do processo de paz que a dimensão política do envolvimento europeu tinha sido direcionada, essencialmente, ao apoio à capacitação institucional da Autoridade Palestina, num quadro multilateral. Acrescem as 37 declarações políticas emanadas pelo Conselho – relativas aos diversos acontecimentos ocorridos no contexto do conflito, entre 1993 e 2000 – que muitos consideram não terem sido, suficientemente, suportadas por ações políticas concretas ou, mesmo, simbólicas (Asseburg, 2003 : 13).

---

<sup>198</sup> Este comité, reunido sob os auspícios do Banco Mundial, era constituído pelos EUA, UE, Canadá, Japão, Rússia, Noruega e Arábia Saudita, tendo como membros associados Israel, Egito, Jordânia e a OLP (Musu, 2010 : 183).

<sup>199</sup> Tal como referido na ação conjunta aprovada pelo Conselho a 19 de Abril de 1994, acima citada.

Exemplo disso foi a reação europeia ao bombardeamento israelita no Líbano, em retaliação a ataques realizados pelo *Hezbollah*<sup>200</sup> no Norte de Israel, em Abril de 1996. No contexto desta crise regional, o primeiro Estado europeu a reagir foi a França<sup>201</sup> através de uma iniciativa autónoma, sem recorrer aos mecanismos da PESC ou à consulta aos restantes Estados-membros da UE (Musu, 2010 : 59)<sup>202</sup>. A posição francesa causou o desagrado dos parceiros europeus, conforme expresso na declaração da ministra dos Negócios Estrangeiros italiana, Susanna Agnelli, que por ocasião de visita à região no mesmo período, considerou que o papel assumido pela França em vez de melhorar a imagem externa da UE, parecia fazer “uma paródia às pretensões europeias em falar a uma só voz” (cit in Peters, 1999 : 309). Ainda neste contexto, e tal como recorda Musu (2010 : 60), o Presidente francês, Jacques Chirac, visitou Israel, os territórios ocupados, Egito, Jordânia, Síria e Líbano em Outubro de 1996. Nessa ocasião, segundo a autora, terá defendido que a UE deveria estar ao lado dos Estados Unidos e da Rússia enquanto co-patrocinadores do processo de paz e que o crescente papel da França e da União Europeia ajudariam a restaurar a confiança nas negociações. Esta posição pode originar duas interpretações: por um lado, um reforço da visibilidade europeia face aos esforços em colocar a União entre os atores internacionais comprometidos com a resolução do conflito, num momento em que a PESC dava os ‘primeiros passos’; por outro, uma oportunidade de reafirmação da posição francesa enquanto líder do projeto europeu em matéria de política externa, dados as suas experiências históricas e ligações a comunidades no Médio Oriente.

É neste contexto que, no âmbito dimensão intergovernamental da União Europeia, importa destacar a aprovação, pelo Conselho da UE a 25 de Novembro de 1996, da ação comum que determinava a criação do Enviado Especial para o Processo de Paz no Médio Oriente (cf. Acção Comum adotada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia relativa à nomeação de um enviado especial da União Europeia para efeitos do processo de paz no Médio Oriente, 25 de Novembro de 1996),

---

<sup>200</sup> Criado no início da década de 1980, por agregação de diversas milícias xiitas, no contexto da guerra civil no Líbano.

<sup>201</sup> A França dispunha de significativas ligações históricas ao Líbano, território sobre o qual exerceu o mandato da Liga das Nações entre 1920 e 1926, e em particular à comunidade cristã maronita.

<sup>202</sup> De acordo com Peters (1999 : 309), o ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Hervé de Charette, realizou um périplo diplomático entre Jerusalém, Beirute e Damasco, no sentido de mediar um acordo entre as partes em conflito. Quando o mesmo foi alcançado, a França assumiu, com os Estados Unidos da América, o papel de Co-presidente do Comité de Monitorização do cessar-fogo.

cargo desempenhado pelo espanhol Miguel Ángel Moratinos entre 1996 e 2003<sup>203</sup>. De acordo com esta Ação,

*“(...) O mandato do enviado especial consistirá no seguinte:*

- estabelecer e manter estreitos contactos com todas as partes intervenientes no processo de paz, os vários países da região, os Estados Unidos da América e outros países interessados e as organizações internacionais competentes, com vista à colaboração com os mesmos no reforço do processo de paz,*
- observar as negociações de paz entre as partes e estar preparado para oferecer os bons ofícios e a assistência da União Europeia, se tal for solicitado,*
- contribuir, sempre que necessário, para a execução dos acordos internacionais celebrados entre as partes e desenvolver com estas um diálogo diplomático em caso de incumprimento,*
- dialogar construtivamente com os signatários dos acordos inerentes ao processo de paz, a fim de promover a observância dos princípios essenciais da democracia, como o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito,*
- informar os órgãos do Conselho sobre as possibilidades de intervenção da União Europeia no processo de paz e sobre a melhor forma de prosseguir as suas iniciativas e outras actividades em curso relacionadas com o processo de paz no Médio Oriente, inclusivamente quanto aos aspectos políticos de projectos de desenvolvimento relevantes da União Europeia,*
- controlar acções de ambas as partes que possam prejudicar o resultado das negociações sobre o estatuto permanente.*

---

<sup>203</sup> O mesmo cargo foi, posteriormente, ocupado pelo belga Marc Otte, entre 2003 e Fevereiro de 2011, não tendo sido substituído após essa data.

*O enviado especial da União Europeia receberá orientações do Conselho e deverá, sob a autoridade da Presidência do Conselho, informá-lo regularmente e sempre que tal se revele necessário. As funções do enviado especial não prejudicam as atribuições da Comissão, que lhes ficará plenamente associada. (...)”(cf. Acção Comum adoptada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia relativa à nomeação de um enviado especial da União Europeia para efeitos do processo de paz no Médio Oriente, 25 de Novembro de 1996)*

O mandato atribuído ao Enviado Especial da UE para o Processo de Paz no Médio Oriente, estabelecido após um processo de negociação com as diversas partes envolvidas no conflito, procurava, desta forma, atribuir uma dimensão política institucionalizada ao papel da UE na região. O Conselho Europeu justificou a criação desta figura de representação externa como uma demonstração do compromisso da União em promover a paz no Médio Oriente, face à deterioração verificada no contexto do conflito (cf. *European Council Conclusions – Annex IV Declaration by the European Council on the Middle East peace process*, Dublin, Outubro de 1996). O mandato do Enviado Especial da UE para o Processo de Paz no Médio Oriente foi posteriormente alargado por forma a incluir o diálogo conjunto entre representantes da UE e de Israel, bem como matérias de cooperação em questões de segurança com a Autoridade Palestiniana (cf. *Decisão do Conselho de 26 de Outubro de 1998 que altera a Acção Comum 96/676/PESC, adotada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia, relativa à nomeação de um enviado especial da União Europeia para efeitos do processo de paz no Médio Oriente; Acção Comum do Conselho, de 11 de Outubro de 1999, que altera a Acção Comum 96/676/PESC relativa à nomeação de um Enviado Especial da União Europeia para efeitos do processo de paz no Médio Oriente*). Se, por um lado, é possível argumentar que a nomeação do Enviado Especial da UE para o Processo de Paz no Médio Oriente ajudou a regularizar os contactos com as partes em conflito, bem como com outros atores envolvidos, e tendia a aumentar a visibilidade política da União na região, por outro, importa salientar que esta nomeação vem acrescentar mais uma figura ao quadro de actores que compunha a representação externa da UE: a Comissão Europeia em matéria económica e de ajuda ao desenvolvimento; a Presidência e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum em questões políticas e de segurança; e os Estados-membros, através das suas respetivas políticas nacionais.

A 16 de Junho de 1997, o Conselho Europeu de Amesterdão inclui, nas conclusões finais, um anexo intitulado “European Union Call For Peace In The Middle East” (cf. *Amsterdam European Council, Presidency Conclusions, Annex III - European Union Call For Peace In The Middle East*, 16 e 17 Junho de 1997). Neste documento, e pela primeira vez, a UE assume a possibilidade de existência de um Estado palestino, lado a lado com o Estado de Israel.

*“(... )The foundations of peace are widely known: the right of all States and peoples in the region to live in peace within safe, recognized borders; respect for the legitimate aspiration of the Palestinian people to decide their own future; the exchange of land for peace; the non-acceptability of the annexation of territory by force; respect for human rights; the rejection of terrorism of all kinds; good relations between neighbours; and compliance with existing agreements and the rejection of counterproductive unilateral initiatives. In this context the Union recalls its opposition to settlements and attachment to security cooperation.*

*(...) We call on the people of Israel to recognize the right of the Palestinians to exercise self-determination, without excluding the option of a State. The creation of a viable and peaceful sovereign Palestinian entity is the best guarantee of Israel's security. At the same time we call upon the Palestinian people to reaffirm their commitment to the legitimate right of Israel to live within safe, recognized borders.*

*The Union stresses its commitment to human rights, democracy and the fostering of civil society in the Arab-Israeli context. It condemns all breaches of those rights, whether it be abuses by security authorities, torture, suppression of freedom of speech and media, land-confiscations, extra-judicial killings, the deprivation of the right of residence or incitement to violence. (...)”(cf. *Amsterdam European Council, Presidency Conclusions, Annex III - European Union Call For Peace In The Middle East*, 16 e 17 Junho de 1997).*

Nesta declaração são reafirmados, desde logo, os princípios defendidos pela União para a promoção da paz no Médio Oriente: o direito a todos os Estados e povos da região a viverem em paz e segurança, no seio de fronteiras reconhecidas; o respeito pelas “aspirações legítimas” da comunidade palestina a decidir o seu futuro – o que inclui, interpreta-se, a defesa da promoção da democracia; o princípio da ‘terra por paz’, conforme consagrado na resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas



(1967); a rejeição da anexação de território pela força; o respeito pelos direitos humanos; a existência de boas relações entre os atores regionais; e o cumprimento dos acordos alcançados, bem como a recusa de ações unilaterais que possam colocar em causa o processo de paz, designadamente a promoção de colonatos.

Estes constituem, entende-se, os princípios e valores fundamentais que consubstanciam a dimensão normativa da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano, acordados no seio da comunidade política europeia e expressos através da declaração emitida pelo Conselho Europeu. Acresce, conforme referido, que a UE reconhece pela primeira vez “o direito dos palestinianos ao exercício da auto-determinação, sem excluir a opção de um Estado”. Neste sentido, importa salientar que, à data, este princípio não estava consensualizado nem no quadro do processo de paz nem era defendido por outros atores externos à região, designadamente pelos Estados Unidos da América, tendo em conta que os fundamentos de um acordo final para a resolução do conflito ainda não tinham sido negociados.

No mesmo sentido, em Março de 1999 o Conselho Europeu, realizado em Berlim, emitiu uma nova declaração relativa ao processo de paz no Médio Oriente, segundo a qual

*“(...) The European Union reaffirms the continuing and unqualified Palestinian right to self-determination including the option of a state and looks forward to the early fulfilment of this right. It appeals to the parties to strive in good faith for a negotiated solution on the basis of the existing agreements, without prejudice to this right, which is not subject to any veto. The European Union is convinced that the creation of a democratic, viable and peaceful sovereign Palestinian State on the basis of existing agreements and through negotiations would be the best guarantee of Israel's security and Israel's acceptance as an equal partner in the region. The European Union declares its readiness to consider the recognition of a Palestinian State in due course in accordance with the basic principles referred to above.(...)”*  
*(cf. Berlin European Council, Presidency Conclusions, Part IV – Other Declarations. Middle East Peace Process, 24 e 25 Março de 1999).*

A reafirmação e defesa do que se entende por “constante e incondicional direito dos Palestínianos à autodeterminação”, que a União espera “venha a ser rapidamente concretizado” no quadro do processo de paz, foi fortemente criticado por Israel. Exemplo disso são as declarações de Avi Primor, representante israelita junto da UE

entre 1987 e 1993, que à data desta declaração era embaixador de Israel na Alemanha, segundo o qual a União Europeia representava “um continente que pertence ao passado ou que está ligado a uma suposta atitude hostil no conflito no Médio Oriente” (Primor, 2004 : 19).

A União Europeia procurava, assim, através das diversas declarações políticas emanadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho da União Europeia afirmar uma posição comum, consensualizada, face ao conflito israelo-palestiniano. No quadro dos objetivos da presente investigação, e como variável explicativa da problematização proposta, considera-se ainda relevante considerar a posição própria dos Estados-membros face a esta questão internacional durante o período referido. Esta análise assentará em duas dimensões fundamentais: por um lado, a posição dos Estados-membros que se entende mais se destacam no contexto da abordagem defendida pela União Europeia ao conflito – designadamente a França, Alemanha, Reino Unido e Itália – que agregam as principais posições dos diferentes estados que compõem o projeto europeu; por outro lado, a verificação das posições assumidas pelos Estados-membros da UE no contexto das votações realizadas na Assembleia-Geral da ONU, por forma a verificar se, numa dimensão nacional e no quadro da organização multilateral que a União reputa como central no processo de paz, existe uma abordagem convergente.

No que concerne às posições próprias dos Estados-membros, a interpretação diacrónica das declarações supra citadas indica existir um denominador crescentemente comum, que parte da inexistência de um debate formal sobre as questões relativas ao Médio Oriente – por exemplo, aquando da crise de 1967, no contexto da CPE – e culmina na defesa, pelo Conselho Europeu em 1999, do direito dos palestinianos ao exercício da auto-determinação, sem excluir a opção de um Estado. Porém, permaneciam divergências no seio da comunidade europeia face à abordagem a adotar no contexto do Médio Oriente e do conflito israelo-palestiniano

A França apresenta-se como um ator central na política europeia para a região. Tal como se considera previamente exposto, as suas iniciativas tendem a uma abordagem favorável à aproximação aos países árabes da região, o que de alguma forma tende a refletir-se nas posições políticas que foram sendo adotadas pela União. Tal como salienta Bluden (2000 ), os sucessivos governos franceses tendem a encarar a UE como um veículo da sua atividade internacional, pelo que a União assume um papel complementar às ações desenvolvidas no âmbito nacional, tal como parece demonstrar a

posição assumida pelo Presidente Chirac, no contexto do conflito do Líbano em 1996. Acresce que perante um crescente e consolidado papel dos Estados Unidos da América enquanto ator determinante do sistema internacional, a França via na opção europeia um instrumento de promoção de uma abordagem alternativa – europeia, mas de inspiração francesa – às questões internacionais. Por outro lado, Musu (2010 : 90) salienta que após a Guerra do Golfo de 1991 a França acelerou a ‘europeização’ da sua política externa para o mundo árabe. Segundo a autora, esta opção assenta no apoio e promoção de iniciativas europeias destinadas ao Sul do Mediterrâneo, como forma de contrabalançar do equilíbrios internos na União, tendo em conta a prioridade atribuída pelos países do Norte da Europa – e em particular a Alemanha – à aproximação aos novos estados da Europa de Leste. No que diz respeito, em particular, à questão israelo-palestiniana, as declarações políticas formuladas, bem como a ajuda financeira prestada à comunidade palestiniana não só iam ao encontro como amplificavam a visão francesa de solução para o conflito.

A Alemanha, reunificada em 1990, constitui a expressão mais visível de um conjunto de Estados – tal como a Dinamarca e Países Baixos<sup>204</sup> – que, pelas suas experiências históricas encontram nas relações com Israel uma questão particularmente sensível, evitando criticar, abertamente, as posições assumidas pelos sucessivos governos israelitas. Para o conjunto dos Estados-membros da União Europeia, a estabilização do Médio Oriente representa um interesse claro, não só pela proximidade geográfica, mas também pelo impacto na regularização de fluxos comerciais e do fornecimento energético. Neste sentido, e tal como defendido em Overhaus et al (2002), para a Alemanha a possibilidade de um ajustamento das orientações nacionais, face ao Médio Oriente, no contexto da política externa europeia era entendida como positiva: aproveitando o ‘efeito escudo’ do projeto europeu, a política externa alemã poderia, assim, aproximar-se do mundo árabe, alegando que este seria o ‘preço a pagar’ pela concretização de uma posição europeia unificada e solidária. Esta argumentação seria válida não só face a Israel, mas também no contexto da política interna alemã. Entende-se, das declarações comuns supra citadas, que este argumento pode ser validado, bem como o entendimento de que esta adaptação não teria sido possível fora do quadro da CPE/PESC.

---

<sup>204</sup> E mais tarde, após o alargamento de 2004, alguns países da Europa de Leste, como a República Checa.

Já o Reino Unido, conforme defende Musu (2010 : 91), parece dividido entre duas tendências: por um lado, dado o seu passado histórico enquanto potência colonial, tende a incentivar as iniciativas europeias no processo de paz, sendo relutante em aceitar o papel secundário a que a UE tende a ser relegada – já que isso implicaria uma secundarização, mesmo que indireta, da própria posição britânica; por outro lado, a prioridade atribuída às relações transatlânticas e as relações próximas com os Estados Unidos da América dão origem a uma abordagem cautelosa ao desenvolvimento de uma política autónoma da UE na esfera externa, e designadamente para o Médio Oriente. Assim, entende-se que para o Reino Unido o envolvimento da UE deveria ser limitado às iniciativas que fossem bem acolhidas pelos EUA, Israel e Estados árabes da região, bem como ao apoio económico atribuído à Autoridade Palestina.

Finalmente, a Itália representa a posição dos Estados da Europa do Sul segundo os quais o envolvimento europeu no Médio Oriente, e nesse sentido no conflito israelo-palestiniano, deveria ocorrer no quadro da política da UE para o Mediterrâneo, atribuindo a esta última uma prioridade equivalente à que dispunham os instrumentos disponibilizados para os Estados da Europa Central e de Leste, numa lógica de definição de equilíbrios internos à União Europeia. Nesta posição contavam com o apoio da França, embora esta fosse mais afirmativa na defesa de uma autonomização da política externa europeia face aos Estados Unidos da América. Tal como salienta Musu (2010 : 92-93), a política externa de Itália face a Israel e aos países árabes era condicionada pelas opções do partido político no poder, sendo porém de destacar a proposta italiana de adesão de Israel ao projeto europeu, em 1991, após a Guerra do Golfo e no contexto das negociações de paz de Oslo. Esta proposta acabaria por não ser, formalmente, discutida no contexto europeu dada a inexistência de interesse demonstrada por Israel<sup>205</sup>.

Pese embora a existência de posições próprias dos Estados-membros, que se entendem ser salvaguardadas na posição política comum assumida face ao conflito israelo-palestiniano, entende-se que a evolução da posição europeia demonstra uma

---

<sup>205</sup> No que diz respeito a esta matéria, importa salientar que nas entrevistas realizadas, no contexto da presente investigação, a académicos israelitas – em 2006 e 2012 – esta questão foi aflorada embora apenas respeitante à participação num espaço económico comum. As questões políticas e de segurança foram, amplamente, afastadas, sob a argumentação de que Israel não teria interesse em participar em projetos políticos que condicionassem a sua ação e prossecução do interesse nacional. Já nas entrevistas realizadas a representantes diplomáticos, durante o mesmo período, infere-se que o tema nunca foi discutido, seriamente, na esfera política.

crescente consensualização das abordagens nacionais, que resulta da partilha de um conjunto de princípios e valores – designadamente o respeito pela democracia, direitos humanos, primado da Lei, auto-determinação dos povos e defesa do multilateralismo – refletidos nas declarações políticas adotadas na estrutura intergovernamental da UE, e refletidas nas ações políticas delas decorrentes. Será esta a expressão da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano.

Porém, importa ainda analisar as posições assumidas pelos Estados-membros da UE no contexto das votações realizadas na Assembleia-Geral da ONU, por forma a verificar se, numa dimensão nacional e no quadro da organização multilateral que a União reputa como central no processo de paz, existe uma abordagem convergente. Neste sentido, recorre-se à investigação elaborada por Musu (2010 : 97-100)<sup>206</sup>, segundo a qual a análise do comportamento de voto dos Estados-membros da UE no contexto da Assembleia-Geral da ONU é útil para avaliar a capacidade destes para coordenar e harmonizar as suas políticas para o Médio Oriente. Recorde-se que Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht em 1992, determina que

*“os Estados-membros coordenarão a sua ação no âmbito das organizações internacionais e em conferências internacionais. Nessas instâncias defenderão as posições comuns (...) Os Estados-membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-membros plenamente informados. Os Estados-membros que são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da carta das Nações Unidas” (TUE, Título V – Disposições relativas à política externa e de segurança comum, art. 19º [ex-artigo J.9]).*

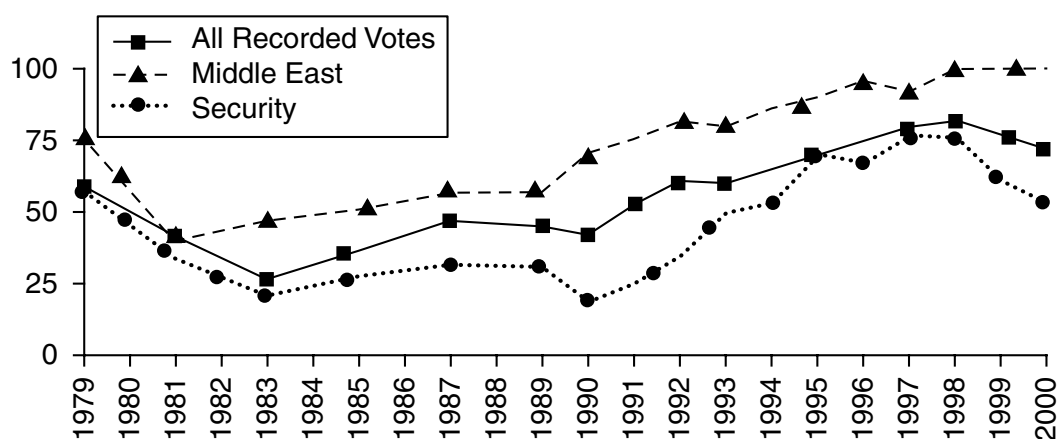
Musu (2010 : 98) salienta que todos os anos são discutidas e votadas centenas de questões no quadro da Assembleia-Geral da ONU, pelo que os dados considerados na análise citada dizem apenas respeito aos votos expressos pelos Estados-Membros da UE em relação às questões do Médio Oriente, incluindo o processo de paz israelo-palestiniano. Assim, a informação utilizada por Musu (2010 : 98-99) procura considerar

---

<sup>206</sup> Tendo por base uma investigação prévia realizada por Paul Luif, do Austrian Institute for International Affairs.

a totalidade dos votos expressos e calcular a percentagem de votações em que os Estados-membros da União falaram ‘a uma só voz’, ou seja, votaram de forma idêntica.

**Imagem 1 – Votação dos Estados-membros da UE na Assembleia Geral da ONU. Consenso entre os Estados-membros em todos os votos expressos e temas seleccionados**



Fonte: Musu, 2010 : 98

**Imagem 2 - Votação dos Estados-membros da UE na Assembleia Geral da ONU. Distância entre as votações nacionais e a posição da maioria dos Estados-membros da UE**

*Table 5.4* Voting behavior of EU member states in the General Assembly of the United Nations: Distance from the EU majority for votes concerning the Middle East (1979–2002)

|             | 1979 | 1981 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Austria     | 7    | 11   | 17   | 16   | 12   | 7    | 9    | 5    | 4    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Finland     | 6    | 4    | 10   | 13   | 8    | 3    | 4    | 2    | 2    | 0    | 0    |      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Sweden      | 6    | 4    | 10   | 15   | 9    | 4    | 5    | 2    | 2    | 2    | 0    |      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Spain       | 35   | 44   | 28   | 22   | 19   | 12   | 15   | 12   | 11   | 13   | 3    | 3    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Portugal    | 24   | 33   | 18   | 9    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Greece      | 35   | 44   | 35   | 31   | 25   | 24   | 16   | 12   | 11   | 13   | 3    | 3    | n/a  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Ireland     | 2    | 5    | 0    | 2    | 3    | 0    | 0    | 0    | 2    | 3    | 3    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Denmark     | 4    | 5    | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    |
| UK          | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    |
| France      | 11   | 2    | 1    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 6    | 3    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Italy       | 2    | 2    | 0    | 2    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    |
| Germany, FR | 2    | 0    | 3    | 0    | 0    | 1    | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    |
| Netherlands | 4    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    | 2    | 0    | 0    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    |
| Luxembourg  | 2    | 2    | 1    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Belgium     | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 3    |

Note: Maximum Distance from EU Majority=100. Minimum=0.

Fonte: Musu, 2010 : 100

Desta informação interpreta-se que desde a institucionalização da CPE se verifica um posicionamento crescentemente comum dos Estados-membros do projeto europeu, em particular face às questões relativas ao Médio Oriente. A mesma conclusão torna-se particularmente clara após a institucionalização da PESC, em 1993, em que a diferença entre as votações nacionais e a posição da maioria dos Estados-membros da UE no quadro da Assembleia-Geral da ONU é, praticamente, inexistente. Conclui-se, assim, pela existência de um crescente denominador comum na política externa europeia para o Médio Oriente, e em particular face ao conflito israelo-palestiniano, que se reflete não só nas declarações políticas emanadas pelas instituições intergovernamentais da União, mas também através do seu posicionamento em organizações internacionais.

Finalmente, para uma melhor compreensão do papel da União Europeia durante o período mais ativo do processo de paz israelo-palestiniano, que medeia as negociações de Oslo (1993) e Camp David II (2000), importa ainda enunciar o volume de ajuda financeira disponibilizado à comunidade palestina, através das instituições comunitárias.

**Tabela 1 – Ajuda atribuída pelas instituições europeias aos territórios da Faixa de Gaza e Cisjordânia (1993-2000)**

| Ano  | Total do financiamento anual<br>(em milhões de dólares) |
|------|---|
| 1993 | 16.7  |
| 1994 | 60.85   |
| 1995 | 124.94  |
| 1996 | 163.89  |
| 1997 | 154.72  |
| 1998 | 166.25  |
| 1999 | 150.22  |
| 2000 | 149.13  |

Fonte: Compilação pela autora de dados recolhidos junto das instituições da UE e da OECD International Development Statistics (IDS) Online Database, Destination of Official Development Assistance and Official Aid.

De acordo com Muso (2010 : 55), o pressuposto em que assentava elevado auxílio financeiro prestado à comunidade palestina era o de que o desenvolvimento económico e a capacitação institucional desta comunidade constituiria a melhor garantia, a longo-prazo, da segurança de Israel e uma pré-condição fundamental para a manutenção do processo de paz. Saliente-se que a mesma argumentação foi validada nas entrevistas conduzidas<sup>207</sup> no contexto da presente investigação, por representantes das instituições europeias, quando aplicada a momentos posteriores do conflito. Acresce que a informação recolhida nas referidas entrevistas salienta uma persistente reação negativa, por parte dos representantes israelitas, aos volumes de financiamento atribuídos, desde logo por estes últimos considerarem que estes ‘não teriam como destino final’ os objetivos estabelecidos, mas antes o ‘patrocínio a movimentos terroristas’ nos territórios da Faixa de Gaza e Cisjordânia. No que concerne à comunidade palestina, a primeira fase de entrevistas – realizada entre Março e Maio de 2006 – demonstrou a existência de duas posições em tensão. Por um lado, os representantes que na década de 1990 se encontrava ligados à OLP reconheciam o apoio europeu à capacitação da Autoridade Palestina e às estruturas que visavam constituir o embrião de uma sociedade civil, porém criticavam a ausência de influência política europeia junto da administração norte-americana, entendida como o ator externo com maior capacidade de persuasão junto de Israel. Os mesmos representantes destacavam, ainda, a não-utilização de mecanismos sancionatórios pela União Europeia face a Israel, aplicáveis, designadamente, no quadro do acordo bilateral de associação assinado entre as duas partes<sup>208</sup>. Por outro lado, as entrevistas conduzidas junto de elementos de movimentos mais radicais – realizadas em Gaza, no final de maio de 2006 – demonstravam uma clara insatisfação para com a posição assumida pela União Europeia, por a considerarem ser de apoio às elites da OLP ‘e não aos palestinianos’<sup>209</sup>. Nestas entrevistas foram referidas posições de ‘hipocrisia’ e ‘alinhamento’ da posição europeia face a Israel e ao respetivo apoio norte-americano, tendo sido salientadas, de

---

<sup>207</sup> Designadamente membros da Delegação da UE junto de Israel (entrevistas conduzidas em março de 2006 e fevereiro de 2012, a diferentes interlocutores mas com a mesma função institucional) e a *desk-officers* da anteriormente designada Direção-Geral de Relações Externas (DG RELEX), que após o exercício destas funções aceitaram realizar entrevistas, em maio de 2011.

<sup>208</sup> Autores como Asseburg (2003) destacam que apesar de previstas na legislação comunitária, a UE nunca aplicou quaisquer sanções a Israel por desrespeito das resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

<sup>209</sup> Neste contexto, importa recordar que estas entrevistas foram conduzidas após a realização de eleições legislativas nos territórios da Cisjordânia e Faixa de Gaza, a 25 de janeiro de 2006, que resultaram numa vitória do Hamas, cujo estatuto institucional não foi, posteriormente, reconhecido pela UE conforme referido mais adiante nesta tese.



forma reiterada, as experiências históricas ('coloniais') de alguns Estados europeus, designadamente o Reino Unido e a França, e o seu reflexo no contexto de conflitualidade no Médio Oriente<sup>210</sup>. Conclui-se, assim, que as perceções externas por parte da comunidade israelita e palestina são, igualmente, críticas à posição assumida pela União, pese embora os esforços que esta declare prosseguir na procura de uma solução pacífica para o conflito.

### *Do Quarteto para a Paz*

Com o fracasso de Camp David II e a eclosão da intifada de al-Aqsa, em Setembro de 2000, iniciou-se um novo ciclo de violência em Israel e nos territórios palestinos. No sentido de manter a dinâmica do processo negocial, teve lugar em Sharm-el-Sheik, no Egito, em Outubro de 2000, uma Cimeira Internacional que contou com a participação de Israel, Autoridade Palestiniana, Egito, Jordânia, Estados Unidos da América, Organização das Nações Unidas e União Europeia, esta última representada pelo Alto Representante para a Política Externa e de Segurança, Javier Solana. Deste encontro político, para além do reafirmar de um compromisso dos atores presentes face a uma solução negociada para a paz na região, resultou a criação de um 'fact finding committee' – composto por representantes da Turquia, Noruega, Estados Unidos da América e União Europeia –, também designado por 'comité Mitchell'<sup>211</sup>, com a responsabilidade de produzir um relatório com propostas de recomendações para o fim da violência, reconstrução da confiança entre as partes em conflito e reinício das negociações de paz<sup>212</sup>.

No quadro da sua participação no referido 'fact finding committee', o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança, Javier Solana, apresentou um relatório ao Conselho Europeu, realizado em Gotemburgo a 15 de Junho de 2001, segundo o qual

---

<sup>210</sup> Designadamente a influência destes dois Estados Europeus na definição das atuais fronteiras na região e respetivo impacto nos conflitos delas decorrentes.

<sup>211</sup> Já que era presidido pelo Senador democrata norte-americano George Mitchell.

<sup>212</sup> Este relatório foi apresentado ao presidente norte-americano, George W. Bush, em Abril de 2001 (cf. Report of The Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee, 30 de Abril de 2001).

*The situation which has developed over recent months in the region is fraught with dangers: for Israel's security, for the Palestinians' future, and for regional stability. There is no doubt that there is much at stake for the EU, which has a strategic interest in the stability of the region. That is why it has stepped up both its internal coordination and its cooperation with its main partners and is playing a more active role in the collective efforts to find a way out of the current crisis (notably within the framework of the FFC). The EU's long-term interests in the region mean that it is determined to continue to play an active role.*

*(...) People-to-people relations, and civil society contacts between the parties will be crucial in underpinning this political process if a lasting coalition for peace in both parties is to be established. The EU can assist in this effort, drawing on its NGO network and expertise.*

*The EU is and will remain the main provider of humanitarian and economic assistance to the region, and in particular to the Palestinian Authority structures. But Community and member States economic aid will have to be adapted, under the Commission's auspices, to the changing situation, and partly re-focused on restoring some viability to the faltering Palestinian economy.*

*Finally, it is in the Union long-term interest to put again on the table, as soon as the conditions are ripe, both the sub-regional dimension of the MEPP (the "dormant" Syrian and Lebanese tracks), and its wider Mediterranean context (Barcelona). (...) (cf. Report On The Middle East To The Göteborg European Council, 15 de Junho de 2001)*

Deste relatório inferem-se duas conclusões centrais: por um lado, a afirmação da necessidade da União Europeia continuar a afirmar o seu papel enquanto ator externo no processo de paz, através da promoção de iniciativas políticas, em particular orientadas para o fortalecimento da sociedade civil palestina e para a promoção de uma dinâmica relacional positiva entre as comunidades israelitas e palestinas; por outro lado, a necessidade de manutenção – e eventual reforço – do apoio económico à comunidade palestina, o que exigiria uma maior articulação entre as diferentes políticas desenvolvidas pelas UE – designadamente em matéria de cooperação para o desenvolvimento e política mediterrânica – e, consequentemente, um esforço concertado entre a dimensão intergovernamental e comunitária das diferentes instituições que compõem o sistema político da União Europeia. Estas considerações

foram acolhidas pelo Conselho Europeu, reunido em Gotemburgo, que nas suas declarações finais convidou “o Alto Representante a prosseguir os seus esforços em estreita cooperação com a Presidência e a Comissão, bem como com as partes envolvidas, com os Estados Unidos e com outros intervenientes, tendo em vista a prossecução de um papel ativo por parte da UE” (cf. *Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Gotemburgo*, 15-16 de Junho de 2001).

Em Janeiro de 2001, George W. Bush assumia a presidência dos Estados Unidos da América. Após o fracasso da administração anterior, liderada por Bill Clinton, em promover a paz no Médio Oriente, o novo Presidente americano parecia não eleger a resolução do conflito israelo-palestiniano como uma prioridade de política externa (Musu, 2010 : 64). Em Junho desse ano, após o veto norte-americano a uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas que visava a criação de uma missão de observadores da ONU para o conflito, e face à violência crescente nos territórios, Bush enviou o Diretor da CIA, George Tenet, à região para negociar um plano de cessar-fogo, que foi rejeitado pelo Hamas e Jihad islâmica por não responder às questões mais profundas que resultavam na tensão entre as partes (DiGeorgio- Lutz 2003: 270).

Pouco tempo depois, os ataques terroristas a Nova Iorque e Washington, de 11 de Setembro de 2001, marcariam uma nova fase na política externa norte-americana. No contexto da ‘guerra global’ contra o terrorismo – conforme enunciada no discurso à Nação de 20 de Setembro de 2001 (cf. *George W. Bush Address to the Nation Washington*, 20 de Setembro de 2001) – e com a violência a marcar as dinâmicas entre israelitas e palestinianos, o presidente norte-americano desenvolveu um conjunto de iniciativas para promoção de uma solução política para o conflito, entre as quais se destaca a nomeação do General Anthony Zinni como enviado especial para a região, em Novembro de 2001, e a visita do primeiro ministro israelita Ariel Sharon a Washington, a 3-4 Dezembro de 2001.

É num quadro de crescente degradação das condições de segurança, em Israel e nos territórios palestinianos, que a 10 Abril de 2002 se reúnem, pela primeira vez, em Madrid, o Secretário de Estado Norte-Americano, Colin Powell, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, Sergei Lavrov, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, e o Alto Representante da UE para a Política Externa e de Segurança, Javier Solana, com o objetivo de discutir a situação no Médio Oriente (cf. *Quartet joint statement - Press Conference*, Madrid 10 de Abril de 2002). Criava-se,

assim, o que viria a ser designado como ‘Quarteto de Paz para o Médio Oriente’, que na primeira declaração conjunta afirmava

*“ (...) We express our grave concern about the present situation, including the mounting humanitarian crisis and the growing risk to regional security. We reiterate our shared condemnation of violence and terrorism, express our deep distress at the loss of innocent Palestinian and Israeli life, and extend our deepest sympathy to the families of those killed and wounded. Believing that there has been too much suffering and too much bloodshed, we call on the leaders of Israel and the Palestinian Authority to act in the interests of their own people, the region, and the international community and to immediately halt this senseless confrontation.*

*In this regard, we express our grave concern about the most recent attacks from Lebanon across the UN-determined Blue Line. The Quartet calls on all parties to respect the Blue Line, halt all attacks, and show the utmost restraint. The conflict should not be allowed to spread and threaten regional security and stability.*

*The UN, EU and Russia express their strong support for Secretary of State Powell's mission, and urge Israel and the Palestinian Authority to cooperate fully with his mission and with their continuing efforts to restore calm and resume a political process.*

*We reiterate that there is no military solution to the conflict and call on the parties to move towards a political resolution of their disputes based on UNSCR 242 and 338, and the principle of land for peace, which formed the basis for the Madrid Conference of 1991. We re-affirm our support to the objective expressed by President Bush and spelled out in UNSCR 1397 of two states, Israel and Palestine, living side-by-side within secure and recognized borders. We warmly welcome Saudi Crown Prince Abdullah's peace initiative, as endorsed in Beirut by the Arab League, as a significant contribution towards a comprehensive peace, including Syria and Lebanon. (...) (cf. Quartet joint statement - Press Conference, Madrid 10 de Abril de 2002).*

O ‘Quarteto’, que institucionalizava uma estratégia multilateral de abordagem ao conflito, definia uma agenda comum, assente nos princípios da Conferência de Paz de Madrid (1991), com base em três elementos fundamentais: a promoção de um acordo de paz que permitisse uma solução justa e duradora; a garantia de condições de segurança para israelitas e palestinos, e a resposta à crise humanitária que se tornava iminente

na comunidade palestiniana. Esta abordagem seria prosseguida através da ‘solução de dois Estados’, tal como posteriormente confirmado no discurso proferido pelo presidente norte-americano, a 24 de Junho de 2002.

*“For too long, the citizens of the Middle East have lived in the midst of death and fear. The hatred of a few holds the hopes of many hostage. The forces of extremism and terror are attempting to kill progress and peace by killing the innocent. And this casts a dark shadow over an entire region. For the sake of all humanity, things must change in the Middle East.*

*It is untenable for Israeli citizens to live in terror. It is untenable for Palestinians to live in squalor and occupation. And the current situation offers no prospect that life will improve. Israeli citizens will continue to be victimized by terrorists, and so Israel will continue to defend herself.*

*In the situation the Palestinian people will grow more and more miserable. My vision is two states, living side by side in peace and security. There is simply no way to achieve that peace until all parties fight terror. Yet, at this critical moment, if all parties will break with the past and set out on a new path, we can overcome the darkness with the light of hope. Peace requires a new and different Palestinian leadership, so that a Palestinian state can be born. (...) (cf. President Bush Calls for New Palestinian Leadership, Washington, 24 de Junho de 2002)*

Poucos dias antes do discurso do presidente norte-americano dedicado ao Médio Oriente, o Conselho Europeu, reunido em Sevilha, emitia uma nova declaração segundo a qual

*“A crise no Médio Oriente chegou a um ponto de viragem dramático. Uma nova escalada fará com que a situação se torne incontrolável. As partes não podem encontrar uma solução por si sós. Existe a necessidade premente de uma acção política por parte de toda a comunidade internacional. O Quarteto tem um papel fundamental a desempenhar no lançamento de um processo de paz.*

*(...) O Conselho Europeu condena com veemência todos os ataques terroristas contra civis israelitas. O Processo de Paz e a estabilidade da região não podem ficar reféns do terrorismo. A luta contra o terrorismo deve prosseguir; também deve prosseguir, porém, a negociação de uma solução política.*

*(...) A União Europeia está disposta a contribuir plenamente para a construção da paz, bem como para a reconstrução da economia palestina como parte integrante do desenvolvimento regional.*

*A União Europeia trabalhará com as partes e com os seus parceiros na comunidade internacional, especialmente com os Estados Unidos no âmbito do Quarteto, no sentido de aproveitar todas as oportunidades para a paz e para um futuro digno para todos os que vivem na região.” (cf. Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Sevilha, Anexo VI – Declaração sobre o Médio Oriente, 21-22 de Junho de 2001).*

Neste declaração parece ficar patente a influência do contexto internacional vivido neste período, marcado pelos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, através da utilização de uma retórica orientada para a ‘luta contra o terrorismo’, relacionando-a com a necessidade de serem encontradas e promovidas soluções políticas. Neste sentido, o Conselho Europeu volta a reafirmar o seu compromisso para com a “construção da paz” e “reconstrução da economia palestina”, em parceria com os restantes atores da comunidade internacional e, em particular, no seio do ‘Quarteto’.

Em paralelo, a Arábia Saudita desenvolvia, no quadro da Liga Árabe, o que viria a ser designada por ‘Iniciativa de Paz Árabe’. Esta ação pode ser interpretada como uma resposta dos países da região ao afastamento das novas iniciativas internacionais de resolução do conflito – conforme expresso na composição do Quarteto –, bem como uma afirmação de uma posição concertada face aos pressupostos a adotar no sentido da promoção da paz no Médio Oriente. Acresce que, no contexto dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, a Arábia Saudita se encontrava perante a necessidade de demonstrar um compromisso internacional em apoio das iniciativas norte-americanas, designadamente no quadro do conflito israelo-palestino, no qual, até então, não havia assumido uma posição de particular relevo (Maddy-Weitzman, 2010 : 3).

Importa recordar que, conforme previamente referido, na Cimeira da Liga Árabe realizada em Cartoum, em 1967, os Estados-membros da organização haviam definido uma estratégia de ‘três não’s’ face a Israel, segundo a qual afirmavam: i) a negação do reconhecimento da existência do Estado de Israel; ii) a rejeição de quaisquer negociações com o Estado israelita e; iii) a recusa da paz com Israel. Mais tarde, na Cimeira da organização realizada em Fez, a 9 de Setembro de 1982 – no contexto do conflito militar no Líbano – os Estados-membros defenderam, pela primeira vez, “a criação de um Estado palestino, com Jerusalém como capital”, bem como “a elaboração pelo Conselho de Segurança das garantias de paz para todos os Estados da região, incluindo o Estado palestino independente” (cf. *Twelfth Arab League Summit Conference Final Statement*, Fez 9 de Setembro de 1982).

É, assim, no contexto do pós-11 de Setembro de 2001 que na Cimeira da Liga Árabe, realizada em Beirut em Março de 2002, os Estados-membros adotaram um plano de paz proposto pelos sauditas, segundo o qual

*“Reaffirming the resolution taken in June 1996 at the Cairo Extra-Ordinary Arab Summit that a just and comprehensive peace in the Middle East is the strategic option of the Arab Countries, to be achieved in accordance with International Legality, and which would require a comparable commitment on the part of the Israeli Government.*

*Having listened to the statement made by His Royal Highness Prince Abdullah bin Abdul Aziz, the Crown Prince of the Kingdom of Saudi Arabia in which his Highness presented his Initiative, calling for full Israeli withdrawal from all the Arab territories occupied since June 1967, in implementation of Security Council Resolutions 242 and 338, reaffirmed by the Madrid Conference of 1991 and the land for peace principle, and Israel's acceptance of an independent Palestinian State, with East Jerusalem as its capital, in return for the establishment of normal relations in the context of a comprehensive peace with Israel.*

*Emanating from the conviction of the Arab countries that a military solution to the conflict will not achieve peace or provide security for the parties, the council:*

*1. Requests Israel to reconsider its policies and declare that a just peace is its strategic option as well.*

*2. Further calls upon Israel to affirm:*

*a) Full Israeli withdrawal from all the territories occupied since 1967, including the Syrian Golan Heights to the lines of June 4, 1967 as well as the remaining occupied Lebanese territories in the south of Lebanon.*

*b) Achievement of a just solution to the Palestinian Refugee problem to be agreed upon in accordance with UN General Assembly Resolution 194.*

*c) The acceptance of the establishment of a Sovereign Independent Palestinian State on the Palestinian territories occupied since the 4th of June 1967 in the West Bank and Gaza strip, with East Jerusalem as its capital.*

*3. Consequently, the Arab Countries affirm the following:*

*a) Consider the Arab-Israeli conflict ended, and enter into a peace agreement with Israel, and provide security for all the states of the region.*

*b) Establish normal relations with Israel in the context of this comprehensive peace.*

*4. Assures the rejection of all forms of Palestinian patriation which conflict with the special circumstances of the Arab host countries.*

*5. Calls upon the Government of Israel and all Israelis to accept this initiative in order to safeguard the prospects for peace and stop the further shedding of blood, enabling the Arab Countries and Israel to live in peace and good neighbourliness and provide future generations with security, stability, and prosperity.*

*6. Invites the International Community and all countries and Organizations to support this initiative.*



*7. Requests the Chairman of the Summit to form a special committee composed of some of its concerned member states and the Secretary General of the League of Arab States to pursue the necessary contacts to gain support for this initiative at all levels, particularly from the United Nations, the Security Council, the United States of America, the Russian Federation, the Muslim States and the European Union. (cf. Official translation of the Saudi-proposed Arab peace initiative adopted at the annual Arab League Summit, Beirut Março de 2002)*

Os Estados-membros da Liga Árabe fixavam, desta forma, como bases para uma solução pacífica do conflito israelo-palestiniano: uma definição territorial assente nas linhas de fronteira anteriores ao conflito de 1967; a resolução da questão dos refugiados palestinianos com base na resolução 194 (1948) da Assembleia-Geral da ONU<sup>213</sup>; e o estabelecimento de um Estado palestiniano soberano e independente. De acordo com a mesma declaração, a prossecução destes princípios originaria o reconhecimento total e a normalização das relações entre os Estados árabes da região e Israel. Esta iniciativa, embora amplamente acolhida pela comunidade internacional e pelos Estados da Liga Árabe, terá conhecido alguma renitência por parte do Egito e, em particular, da Síria, tendo esta última manifestado um “protesto de silêncio” face à proposta devido às consequências que implicaria para a questão libanesa (Maddy-Weitzman, 2010 : 5-6).

No contexto da apresentação desta iniciativa, o Conselho Europeu reunido em Barcelona, a 15 e 16 de março de 2002, emitiu uma nova declaração sobre o Médio Oriente segundo a qual

*“O Médio Oriente está a braços com uma crise extremamente grave. A União Europeia apela a ambas as partes para que tomem medidas imediatas e efectivas que permitam pôr cobro ao derramamento de sangue. Não há solução militar para este conflito. A paz e a segurança só poderão ser alcançadas através de negociações.*

---

<sup>213</sup> De acordo com esta resolução, aprovada a 11 de dezembro de 1948, “the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible” (cf. Resolution 194 (III). Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator, Nova Iorque, 11 de dezembro de 1948).

*(...) Não podemos deixar de condenar os ataques terroristas indiscriminados das últimas semanas, que mataram e feriram civis inocentes. Incumbe à Autoridade Palestiniana (AP), enquanto autoridade legítima, a inteira responsabilidade de combater o terrorismo por todos os meios legítimos à sua disposição. A sua capacidade para o fazer não deve ser enfraquecida. Israel, não obstante o seu direito de combater o terrorismo, tem de retirar imediatamente as suas forças militares das áreas colocadas sob o controlo da AP, pôr fim às execuções extrajudiciais, levantar os bloqueios e restrições, congelar os colonatos e respeitar o direito internacional. Ambas as partes devem respeitar os padrões internacionais em matéria de direitos humanos. Nada justifica o recurso à força excessiva. São absolutamente inaceitáveis as acções contra as instituições e o pessoal médico e humanitário, aos quais deve ser dada possibilidade de desempenhar plenamente a sua função.*

*(...) O Conselho Europeu saúda a recente iniciativa do Príncipe Abdullah da Arábia Saudita, baseada no conceito de plena normalização e retirada total, de acordo com as resoluções da ONU, e oferece uma oportunidade única a não desperdiçar, a bem de uma solução justa, duradoura e global para o conflito israelo-árabe. (...) (cf. Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona, Anexo – Declaração de Barcelona sobre o Médio Oriente, 15-16 de Março de 2001).*

Desta declaração, para além do acolhimento positivo à ‘Iniciativa de Paz Árabe’ promovida pela Arábia Saudita, destaca-se a condenação de todos os atos entendidos como de natureza terrorista e a responsabilização, de Israel e da Autoridade Palestiniana, em “combater o terrorismo”, bem como em respeitar “os padrões internacionais em matéria de direitos humanos” e em garantir o acesso à ajuda humanitária àqueles que dela necessitam.

Pouco tempo depois, em Novembro de 2002, o ‘Quarteto’ anunciou o ‘Roteiro para a Paz’, cuja versão final viria a ser publicada a 30 de Abril de 2003 (cf. *A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*). Este documento estabelecia um calendário de três anos, subdividido em três fases de concretização sucessiva<sup>214</sup>, para o estabelecimento de um

---

<sup>214</sup> De acordo com o documento, as três fases de concretização sucessiva seriam: Fase 1 – Fim do terror e violência, normalização da vida dos palestinianos e construção das instituições palestinianas (até Maio de 2003); Fase 2 – Transição (Junho de 2003 – Dezembro de 2003); Fase 3 – Acordo para um Estatuto Permanente e fim do conflito israelo-palestiniano (2004-2005) (cf. *A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*).

Estado palestino independente e democrático, a alcançar em 2005. De acordo com esta proposta

*“ (...) A two state solution to the Israeli-Palestinian conflict will only be achieved through an end to violence and terrorism, when the Palestinian people have a leadership acting decisively against terror and willing and able to build a practicing democracy based on tolerance and liberty, and through Israel’s readiness to do what is necessary for a democratic Palestinian state to be established, and a clear, unambiguous acceptance by both parties of the goal of a negotiated settlement as described below. The Quartet will assist and facilitate implementation of the plan (...) The plan establishes a realistic timeline for implementation. However, as a performance-based plan, progress will require and depend upon the good faith efforts of the parties, and their compliance with each of the obligations outlined below. Should the parties perform their obligations rapidly, progress within and through the phases may come sooner than indicated in the plan. Non-compliance with obligations will impede progress.*

*A settlement, negotiated between the parties, will result in the emergence of an independent, democratic, and viable Palestinian state living side by side in peace and security with Israel and its other neighbors. The settlement will resolve the Israel- Palestinian conflict, and end the occupation that began in 1967, based on the foundations of the Madrid Conference, the principle of land for peace, UNSCRs 242, 338 and 1397, agreements previously reached by the parties, and the initiative of Saudi Crown Prince Abdullah – endorsed by the Beirut Arab League Summit – calling for acceptance of Israel as a neighbor living in peace and security, in the context of a comprehensive settlement. This initiative is a vital element of international efforts to promote a comprehensive peace on all tracks, including the Syrian-Israeli and Lebanese-Israeli tracks.*

*The Quartet will meet regularly at senior levels to evaluate the parties’ performance on implementation of the plan. In each phase, the parties are expected to perform their obligations in parallel, unless otherwise indicated. (...) (cf. A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict).*

Importa salientar que este plano, promovido pelo ‘Quarteto’, não resultou de uma negociação direta entre israelitas e palestinos. De acordo com entrevistas realizadas no contexto da presente investigação<sup>215</sup>, as partes foram consultadas a fim de emitir o seu parecer face a uma versão previamente preparada do documento, sendo que alguns dos comentários foram introduzidos na versão final publicada. Acresce que, designadamente, representantes israelitas entrevistados salientam a presença de “expressões europeias” no documento proposto, algumas das quais suscitariam uma reação negativa e a indicação que a proposta apresentada não recolheria o amplo acolhimento das partes envolvidas. De acordo com a imprensa israelita (cf. Haaretz, 27 de maio 2003), o governo então liderado por Ariel Sharon terá aprovado o documento apresentando 14 reservas: 1) o processo só poderia ser desenvolvido com a garantia de condições de segurança e ausência de violência nos territórios; 2) a passagem às fases seguintes só poderia ocorrer após todas as condições definidas na fase anterior estarem cumpridas; 3) a necessidade da definição de uma nova liderança na Autoridade Palestiniana, em resultado das eleições para o Conselho Consultivo realizadas em coordenação com Israel; 4) a criação de um mecanismo de monitorização, sob liderança norte-americana; 5) a afirmação do carácter provisório do Estado palestino, cujo estatuto final seria discutido em negociações posteriores; 6) a existência de referências claras ao direito a Israel existir; 7) a definição de que o fim do processo proposto implicaria não só o fim do conflito, mas também a inexistência de reivindicações posteriores; 8) a definição de um acordo final dependeria da negociação direta entre israelitas e palestinos; 9) o processo proposto pelo ‘Roteiro para a Paz’ não influenciaria questões diretas a negociar no estatuto final, designadamente os colonatos na Cisjordânia e o estatuto final da Autoridade Palestiniana ; 10) a eliminação de referências às resoluções 248 e 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como à Iniciativa de Paz Árabe; 11) a promoção de um processo profundo de reforma na Autoridade Palestiniana; 12) a movimentação das Forças Armadas israelitas seria condicionada pelo desenvolvimento das condições de segurança; 13) Israel colaboraria com o restabelecimento da situação humanitária nos territórios, de acordo com as condições de segurança; e 14) os Estados árabes da região colaborariam no processo através da condenação de qualquer atividade terrorista e não poderia ser estabelecida

---

<sup>215</sup> Realizadas em Telavive, Jerusalem e Ramallah entre Fevereiro e Março de 2010.

qualquer relação entre o processo em curso e outras dimensões do conflito, designadamente a questão síria e libanesa.

Por seu lado, no contexto das entrevistas realizadas, os representantes palestinos apontaram o desequilíbrio no compromisso a assumir pelas duas partes em conflito, presente nas três fases propostas no plano – e em particular as condições de segurança a garantir pela parte palestina na fase I<sup>216</sup> – cuja prossecução condicionava a passagem às fases seguintes. Para os representantes palestinos entrevistados, esta seria a “estratégia” definida por Israel para justificar o não cumprimento do plano e impedir a concretização de negociações e prosseguimento da paz tal como, referiam, ficava claramente expresso nas reservas israelitas apontadas ao documento.

Após a publicação do ‘Roteiro para a Paz’, que foi acompanhada por declarações de apoio por parte do Conselho da UE em que foram reafirmadas as posições anteriormente definidas, poucos foram os progressos alcançados e a intensidade do conflito entre israelitas e palestinos permaneceu elevada. Em Junho de 2004, o primeiro-ministro israelita Ariel Sharon anunciou o plano de retirada unilateral da Faixa da Gaza, que seria concretizado em 2005. A implementação deste plano, que implicava a retirada de cerca de oito mil colonos judeus de Gaza e da Cisjordânia (cf. The Disengagement Plan-General Outline, 18 de Abril de 2004), foi alvo de um intenso debate em Israel. Conforme salientam Rynhold e Waxman (2008), a origem desta decisão pode ser encontrada na estratégia definida por Ariel Sharon: tratava-se de uma ‘manobra tática’ destinada a restaurar a popularidade interna do primeiro-ministro – enquanto ator comprometido com o processo de paz, numa sociedade marcada por décadas de violência –, ao mesmo tempo que aliviaria a pressão internacional sobre Israel e impediria posteriores retiradas da Cisjordânia. No mesmo sentido, importa destacar que no mesmo dia em que o governo israelita aprovou o plano de retirada unilateral, foi homologada a trajetória completa da barreira física que separaria Israel da Cisjordânia, igualmente definida de forma unilateral (cf. Cabinet Communique, 18 de Abril de 2004).

---

<sup>216</sup> Entre outros, o documento definia que “(...) Palestinians declare an unequivocal end to violence and terrorism and undertake visible efforts on the ground to arrest, disrupt, and restrain individuals and groups conducting and planning violent attacks on Israelis anywhere; Rebuilt and refocused Palestinian Authority security apparatus begins sustained, targeted, and effective operations aimed at confronting all those engaged in terror and dismantlement of terrorist capabilities and infrastructure. This includes commencing confiscation of illegal weapons and consolidation of security authority, free of association with terror and corruption. (...)” (cf. A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict).

Se, por um lado, é possível argumentar que a retirada israelita da Faixa de Gaza e parte da Cisjordânia pode ser entendida como um contributo positivo para uma solução pacífica do conflito, por outro é necessário sublinhar o seu carácter unilateral e não negociado. No contexto das entrevistas realizadas em Israel, em 2006, importa salientar um conjunto de fatores essenciais. Em primeiro lugar, o entendimento generalizado de que esta iniciativa só foi possível porque desencadeada pelo primeiro-ministro Ariel Sharon, uma personalidade amplamente reconhecida pela sua carreira política e militar e entendido como um ‘falcão’ da direita israelita. Em segundo lugar, a perceção de que esta retirada, bem como a construção da barreira que separava Israel da Cisjordânia, implicaria a definição, por Israel, da delimitação territorial e dos termos de um acordo a negociar com os palestinianos – o que implicaria o reconhecimento, por estes, de um compromisso positivo face a uma solução pacífica do conflito. Finalmente, a existência de importantes consequências internas na sociedade israelita, sejam de carácter simbólico – pela existência de conflitos violentos entre os colonos judeus e as Forças Armadas de Israel por ocasião das ações de retirada e destruição dos colonatos definidos no plano (cf. CNN, 15 de Agosto de 2005; Haaretz, 14 de maio de 2008) – sejam de carácter político, pela tensão e debate intenso que gerou entre os diversos movimentos políticos e sociais (Avinieri et al, 2005).

Face aos anúncios do governo israelita, o Conselho Europeu, na reunião realizada em Bruxelas a 25-26 de Março de 2004, declarou

*“ (...) O Conselho Europeu registou as propostas de uma retirada israelita da Faixa de Gaza. Tal retirada poderá representar um passo significativo para a implementação do Roteiro, desde que, de acordo com as deliberações do Conselho de 23 de Fevereiro:*

- seja implementada no âmbito do Roteiro;*
- represente uma etapa para uma solução baseada na existência de dois Estados;*
- não implique a transferência da implantação de colonatos para a Cisjordânia;*

- *haja uma transferência de responsabilidade organizada e negociada para a Autoridade Palestiniana;*
- *e Israel facilite a reabilitação e a reconstrução de Gaza. (cf. Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, 25-26 de Março de 2004)*

Posteriormente, no Conselho Europeu realizado a 17-18 de Junho, em Bruxelas, a União Europeia reafirmou a sua posição salientando

*“ (...) O Conselho Europeu saúda a perspectiva da retirada israelita da Faixa de Gaza, o que representará um passo determinante na implementação do Roteiro, desde que se realize de acordo com os elementos indicados nas conclusões do Conselho Europeu de Março de 2004. A UE não reconhecerá quaisquer modificações das fronteiras anteriores a 1967, a não ser aquelas que tenham sido definidas por acordo entre as partes. No âmbito do Quarteto, a UE cooperará com Israel no sentido de uma retirada total e com os Palestínianos para garantir condições de segurança. O Conselho Europeu está determinado em aproveitar a oportunidade proporcionada por esta iniciativa e convida o Alto Representante a encontrar-se com as autoridades israelitas e palestínianas a fim de, em conjunto, analisarem o contributo europeu para a retirada israelita e para a implementação do Roteiro e formularem as propostas adequadas. (...) “ (cf. Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, Anexo – Processo de Paz no Médio Oriente 25-26 de Março de 2004)*

Em paralelo, nos territórios palestínianos ocorriam uma série de atos eleitorais, de carácter municipal – organizados em três fases: 24 de dezembro de 2004; 5 de maio, 29 de setembro e 15 de dezembro de 2005 –, legislativo (25 janeiro de 2006) e presidencial (9 de janeiro de 2005) (cf. Pina, 2006 : Appendix A: Palestinian Elections Timeline). O ambiente nos territórios estava, porém, marcado pela morte do histórico líder da OLP, Yasser Arafat, a 11 de Novembro de 2004. Em todos os atos eleitorais destacavam-se dois grandes movimentos em competição: a Fatah<sup>217</sup>, o partido político que há quatro décadas sustentava Yasser Arafat e a estrutura da OLP; e o Hamas, um movimento de matriz islâmica que contestava a hegemonia da Fatah nas estruturas da OLP (cf. Roy, 2003). As eleições municipais, consideradas um importante indicador

---

<sup>217</sup> A Fatah tem origem no Movimento Nacional de Libertação da Palestina, fundado em 1959 pela diáspora palestíniana. Inclui elementos nacionalistas, islamistas e seculares e, ao longo das últimas décadas, sustentou, através das suas elites, a governação e representação externa da comunidade palestíniana (cf. Robinson, 2000).

para os atos eleitorais seguintes, deram uma vitória geral ao Hamas, embora ficasse clara uma maior influência na Faixa de Gaza do que nos territórios da Cisjordânia (cf. Pina, 2006 : s.n). Já as eleições presidenciais, disputadas no essencial entre o candidato da Fatah, Mahmoud Abbas, e o independente Mustufa Barghouti, atribuíram a vitória ao primeiro com 65,52% dos votos expressos (cf. Pina, 2006 : s.n). Finalmente, as eleições legislativas, que definiam a composição do Conselho Legislativo da Autoridade Palestiniana, foram ganhas pelo movimento ‘Mudança e Reforma’, que constituía o ‘braço’ político do Hamas, com 74 dos 132 lugares no Parlamento, seguidas pela Fatah, com 45 lugares, sendo que os restantes movimentos conquistaram entre 2 e 4 lugares no hemicírculo (cf. Pina, 2006 : s.n).

O resultado das eleições para as estruturas da Autoridade Palestiniana parece ter surpreendido não só a Fatah como a comunidade internacional. Desde logo, porque a comunidade palestina teria atribuído o voto a uma organização que era entendida como terrorista pelos Estados Unidos da América e pela UE (cf. *Posição comum do Conselho relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo*, 27 de Dezembro de 2001), e que não só rejeitava os princípios do processo de paz de Oslo, como não reconhecia o direito à existência de Israel. Estes resultados não só agravavam o sentimento de insegurança na comunidade israelita, como colocavam a comunidade internacional, e designadamente a União Europeia, perante um importante dilema: por um lado, a defesa de princípios gerais como a promoção da democracia e do não-isolamento de atores em cenários de conflitualidade, procurando um diálogo alargado e inclusivo; por outro, a pressão, pelos Estados Unidos da América e Israel, em ‘sabotar’ o novo governo palestino, liderado por uma organização que não havia renunciado à violência (Musu, 2010 : 76).

Em sede do Conselho da UE, a União Europeia começou por afirmar que se congratulava com “a realização, em 25 de Janeiro, de eleições para o Conselho Legislativo Palestino (CLP)”, felicitando “o Presidente Mahmoud Abbas e o povo palestino por um processo eleitoral livre e justo”. Acrescenta a mesma declaração do Conselho da UE que “o Conselho espera que o CLP recém-eleito apoie a formação de um governo empenhado não apenas numa resolução pacífica e negociada do conflito com Israel, com base nos acordos existentes e no Roteiro, como também no Estado de direito, nas reformas e numa sólida gestão orçamental” (cf. *Comunicado à Imprensa, Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas*, Bruxelas, 30-31 de Janeiro de 2006).



Posteriormente, na sequência da reunião do Conselho da UE realizada a 10-11 de abril de 2006, o Conselho afirma que

*“(...) O Conselho registou, com profunda preocupação, que o novo Governo palestino não se comprometeu a respeitar os três princípios estabelecidos pelo Conselho e pelo Quarteto nas suas declarações de 30 de Janeiro: renúncia à violência, reconhecimento do direito de Israel a existir e aceitação dos acordos em vigor. O Conselho instou o novo Governo palestino a cumprir e a implementar estes três princípios, bem como a empenhar-se na plataforma de paz do Presidente Mahmoud Abbas, o que permitirá avançar no sentido da concretização das aspirações do povo palestino à paz e à criação de um Estado palestino.*

*Em sintonia com a declaração do Quarteto de 30 de Março, a UE está a ponderar a sua ajuda aos palestinos em função do empenhamento do novo Governo no respeito pelos princípios acima referidos. O Conselho recordou que a ausência de tal empenhamento terá inevitavelmente consequências sobre a ajuda directa ao Governo. A UE continuará a prestar a ajuda que for precisa para satisfazer as necessidades básicas da população palestina. (...) (cf. Comunicado à Imprensa, Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, Luxemburgo, 10-11 de abril de 2006).*

Como resultado do agravamento das relações entre a liderança da Autoridade Palestiniana e o Hamas, a União Europeia decidiu boicotar, diplomaticamente, o novo governo palestino, mas continuar a apoiar economicamente os palestinos, através da atribuição dos fundos decorrentes dos múltiplos instrumentos financeiros à presidência da Autoridade Palestiniana. Este mecanismo – designado ‘Mecanismo Internacional Temporário’ (TIM) – foi negociado no âmbito da Comissão Europeia pela, então, Comissária de Relações Externas, Benita Ferrero-Waldner. De acordo com esta Comissária, “The TIM is an example of the constructive role that the EU can play in the Middle East. It is due to the efforts of the Commission that the project was launched, and the operation, led by a European team, managing contributions from the European Commission and Member States, is proof of the EU's capacity to act in the most difficult circumstances” (cit in EU@UN : 2006 : s.n).

Esta decisão viria a ser confirmada pelo Conselho Europeu, na reunião realizada a 15-16 de Junho de 2006, em Bruxelas. De acordo com a declaração final do Conselho

*“ (...) O Conselho Europeu subscreve o mecanismo internacional temporário proposto, destinado a prestar assistência directa ao povo palestino, que foi concebido pela Comissão após consultas ao nível da UE e do Quarteto, dos principais doadores, das instituições financeiras internacionais e dos parceiros da região. O Conselho Europeu louva o trabalho desenvolvido até à data pela Comissão e solicita-lhe que prossiga com urgência as actividades conducentes à criação do mecanismo, em colaboração com os membros do Quarteto, outros parceiros internacionais de relevo e com o Gabinete do Presidente da Autoridade Palestiniana. (...)”*(cf. *Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, Anexo V – Declaração sobre o Processo de Paz no Médio Oriente, 15-16 de Junho de 2006*)

No contexto do objeto de estudo da presente investigação, importa salientar que esta decisão da União Europeia pode, de alguma forma, contrariar aquele que é um dos princípios fundamentais que se entende constituir a identidade internacional da UE: o apoio à promoção da democracia. Pese embora as preocupações expressas pela União, face à necessidade de reconhecimento, pelo Hamas, da existência do Estado de Israel, é possível argumentar que o isolamento do movimento político que ganhou eleições livres e justas – conforme declarado pela UE e acima citado – nos territórios sob responsabilidade da Autoridade Palestiniana, e o apoio exclusivo ao Presidente Mahmoud Abbas – também ele detentor de legitimidade democrática resultado de eleições em Janeiro de 2005 – pode ser interpretada como uma cedência às condicionantes do sistema regional e internacional, seja por parte da liderança da Autoridade Palestiniana – em conflito com o Hamas –, seja por Israel e os Estados Unidos da América.

Acresce que o resultados das eleições palestinianas gerou, também, importantes divergências no seio do Quarteto, já que os Estados Unidos da América e a União Europeia se recusavam a negociar com o Hamas, ao mesmo tempo que a Federação Russa convidou a liderança do movimento a visitar Moscovo e discutir formas de apoio ao novo governo palestiniano (cf. *New York Times*, 4 de Março de 2006). Por seu lado, as Nações Unidas sublinhavam a necessidade do Hamas abandonar a violência e o terrorismo, ao mesmo tempo que era conhecido um relatório muito crítico, realizado

pelo enviado da ONU ao Quarteto, Alvaro de Soto, (cf. End of Mission Report, Maio 2007) em que entre outras questões criticava, abertamente, o isolamento do Hamas pela comunidade internacional.

Esta tensão provocou, igualmente, profundas divisões na comunidade palestina, que se repartia entre o apoio ao presidente Mahmoud Abbas – apoiado pela comunidade internacional, mas fragilizado internamente – e ao Hamas – que isolado pela comunidade internacional havia recolhido o apoio maioritário dos palestinos através de diferentes atos eleitorais.

Importa, ainda, salientar que neste período a União Europeia lançou duas missões no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) nos territórios palestinos. A 14 de Novembro de 2005, o Conselho da UE aprovou uma ação comum relativa à criação de uma ‘Missão de Polícia da União Europeia para os Territórios Palestinos’, cujo objetivo era “contribuir para o estabelecimento de mecanismos sustentáveis e eficazes de policiamento, sob responsabilidade palestina, de acordo com os melhores padrões internacionais, em cooperação com os programas de desenvolvimento institucional da Comunidade e com outros esforços internacionais no contexto mais vasto do sector da segurança, incluindo a reforma da justiça penal” (cf. *Ação Comum 2005/797/PESC do Conselho de 14 de Novembro de 2005 relativa à Missão de Polícia da União Europeia para os Territórios Palestinos*). A 12 de Dezembro do mesmo ano era aprovada a ação comum relativa à criação de uma de um Missão de Assistência Fronteiriça da União Europeia para o Posto de Passagem de Rafa (EUBAM Rafah) com o objetivo de “in cooperation with the Community’s institution-building efforts, to the opening of the Rafah Crossing Point and to build up confidence between the Government of Israel and the Palestinian Authority” (cf. *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point* (EU BAM Rafah)). Ambas as missões foram, sucessivamente, revalidadas até à atualidade, embora com diversas interrupções na sua execução dados os condicionamentos de segurança na região. Destaque-se que estas duas missões constituem, pela primeira vez, uma presença ‘visível’ da União Europeia nos territórios, no âmbito PESD, refletindo, entende-se, uma evolução do

papel da UE como ator no conflito e uma melhoria na receptividade israelita face a esse papel<sup>218</sup>.

Num quadro multilateral, e procurando revitalizar o processo de paz, foi realizada em Novembro de 2007 a Conferência de Annapolis, promovida pelo Quarteto, e que contou com mais de 40 participantes, entre os quais a China, diversos Estados do Médio Oriente e Norte de África, bem como representantes da Liga Árabe, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (cf. Haaretz, 20 de Novembro de 2007). Tratava-se de uma Conferência Internacional para promoção de uma solução pacífica para o conflito, de natureza multilateral e negociada, conforme defendida pela União Europeia (Musu, 2010 : 78). Uma vez mais foi reafirmada a importância dos princípios definidos no ‘Roteiro para a Paz’, bem como a liderança dos Estados Unidos da América na monitorização dos progressos na sua implementação (cf. *Joint Understanding Read by President Bush at Annapolis Conference*, 27 de Novembro de 2007).

É neste contexto de tentativa de recuperar o processo diplomático que, a 28 de Dezembro de 2008, se inicia uma intervenção militar israelita em Gaza, sustentada pelo Governo de Israel através de dois argumentos essenciais: garantir a segurança dos israelitas, através da eliminação das capacidades de lançamento de *rockets* a partir de Gaza por militantes de grupos radicais, em particular do Hamas; e a anulação do tráfico, nomeadamente de armamento, através de túneis subterrâneos na zona fronteiriça de Rafah, que divide Gaza do Egito (cf. *The Hamas war against Israel: Statements by Israeli leaders, Israeli Ministry of Foreign Affairs*, 18 de janeiro de 2009). Porém, considera-se que para além da argumentação oficial apresentada pelas autoridades israelitas, é possível avançar outras razões que poderão contribuir para a compreensão do momento da intervenção. Em primeiro lugar, a necessidade de afirmação, por Israel, de uma capacidade de dissuasão do inimigo, prejudicada com a guerra no Líbano no Verão de 2006. Perante o fracasso na destruição do movimento islamista libanês Hezbollah, impunha-se a confirmação de que as Forças Armadas mantinham a capacidade de responder às ameaças externas e garantir a segurança do Estado de Israel face aos seus principais riscos e ameaças. Israel sentia a necessidade de afirmar a defesa das suas fronteiras face a um inimigo, o Hamas, que contaria, de acordo com a narrativa

---

<sup>218</sup> Dado que, mesmo informalmente, a promoção destas duas missões foi negociada com representantes israelitas, conforme referido em diversas entrevistas realizadas no contexto desta investigação.

israelita, com o apoio do Irão, esse sim considerado a principal ameaça à segurança do Estado israelita. Em segundo lugar, existiam razões de política interna em Israel, nomeadamente a aproximação das eleições legislativas. No que diz respeito à proximidade do ato eleitoral, será importante recordar que o principal partido de apoio ao Governo de então, o Kadima<sup>219</sup>, se encontrava fragilizado pela demissão do primeiro-ministro Olmert e contava com baixos índices de popularidade, tal como o segundo partido do Governo, o Partido Trabalhista de Ehud Barak. O Executivo encontrava-se sob fortes críticas, em particular da oposição à direita, por incapacidade de garantir a segurança dos cidadãos em território de Israel e permitir o contínuo lançamento de *rockets* sobre cidades fronteiriças<sup>220</sup>. Em terceiro lugar, existiam razões de ordem externa. Desde logo, uma eventual janela de oportunidade criada pelo final da administração americana de George W. Bush. Ao longo dos dois mandatos, o presidente norte-americano demonstrou grande compreensão pelas preocupações de segurança do Estado de Israel, não sendo claro que a nova administração o pudesse fazer com a mesma intensidade. Por outro lado, a intervenção militar em Gaza foi entendida por alguns observadores como uma forma de Israel procurar condicionar ações futuras da nova administração norte-americana, nomeadamente uma eventual abertura de um canal diplomático com o Hamas, à semelhança do que poderia vir a ser feito com o Irão e a Síria<sup>221</sup>.

Neste contexto, foram desenvolvidos vários esforços diplomáticos no sentido da mediação do conflito, em particular pela União Europeia – com particular destaque para a França – e pelo Egito. Este país árabe foi, aliás, o principal parceiro de Israel no processo negocial, tendo em conta que uma das razões da intervenção israelita se referia à segurança da zona fronteiriça entre Gaza e o Egito, matéria que também afetava o Governo do Cairo. A França, que até 31 de Dezembro de 2008 era responsável pela Presidência do Conselho da UE, e portanto pela sua representação externa, considerou que esta seria uma oportunidade importante para a União se afirmar no quadro diplomático do Médio Oriente. O presidente Nicolas Sarkozy viajou para o Médio Oriente, onde manteve contactos não só com Israel e a Autoridade Palestiniana, mas também com o Egito e a Síria – país onde se encontravam importantes responsáveis do

---

<sup>219</sup> Criado em 2005 por Ariel Sharon, após cisão com o Likud.

<sup>220</sup> O lançamento de *rockets* não era, contudo, uma actividade recente, existindo registos anteriores a 2005.

<sup>221</sup> Durante a campanha eleitoral Barack Obama defendeu a possibilidade de abertura de um canal diplomático com o Irão.

Hamas no exílio. Ao contrário, a diplomacia norte-americana optava por um afastamento do processo, tendo em conta que a proximidade do fim do mandato limitava a sua capacidade de interferência nas questões negociais, o que poderia ser também entendido como compreensão face às motivações que sustentavam a intervenção militar israelita.

O início de 2009 levou à rotação da Presidência da UE, a partir de então responsabilidade da República Checa. Apesar de não assumir, formalmente, a representação europeia, a França deu continuidade aos esforços de mediação durante o início de 2009 o que, rapidamente, provocou duplicações com as iniciativas da nova presidência da UE. A União viu, desta forma, projetadas no terreno duas equipas diplomáticas, em simultâneo, uma liderada pelo presidente francês – dando continuidade aos esforços anteriores, em cooperação com o Egito – e outra liderada pela presidência checa da UE, em parceria com o Alto Representante para a Política Externa, Javier Solana. Destaca-se, assim, um exemplo da tensão entre as estruturas de dimensão nacional e institucional que interagem no quadro do sistema político da UE e que sustentam os argumentos de ausência de uma ‘voz única’ na União Europeia. Porém, argumenta-se, a inexistência de uma voz única não significa a ausência de um ‘denominador comum’, já que se entende que os diversos atores da UE no terreno são suportados pela mesma narrativa e objetivos a atingir, uma solução pacífica do conflito com base nos princípios e valores enunciados pelo Conselho.

No rescaldo da intervenção militar, realizaram-se eleições legislativas em Israel a 10 de Fevereiro de 2009. Estas eleições, originadas pelo pedido de demissão do até então Primeiro-ministro Ehud Olmert por acusações de corrupção, resultaram na formação de um novo governo de coligação, desta vez composto por representantes do Likud – responsável pela composição e chefia do Governo –, Trabalhistas, Nacionalistas e Ortodoxos.

No início de 2009, Barack Obama toma posse como novo presidente norte-americano, tendo de imediato nomeado um representante especial para o Médio Oriente, George Mitchell, antigo Senador democrata responsável pelo ‘fact finding committee’ dedicado ao processo de paz na região no final da administração Clinton. No manifesto eleitoral, Obama havia dedicado um capítulo das suas propostas de política externa a Israel – não ao processo de paz (cf. *Barack Obama and Joe Biden: A Strong Record of Supporting the Security, Peace, and Prosperity of Israel*, s.d) – e durante a campanha

defendeu que “Jerusalém permanecerá a capital de Israel e deve permanecer indivisível” (cf. *Senator Barack Obama – AIPAC Policy Conference 2008*, 4 de junho de 2008). A 4 de Junho de 2009, o presidente norte-americano profere um discurso na Universidade Americana do Cairo em que declara

*“ (...) For decades then, there has been a stalemate: two peoples with legitimate aspirations, each with a painful history that makes compromise elusive. It's easy to point fingers -- for Palestinians to point to the displacement brought about by Israel's founding, and for Israelis to point to the constant hostility and attacks throughout its history from within its borders as well as beyond. But if we see this conflict only from one side or the other, then we will be blind to the truth: The only resolution is for the aspirations of both sides to be met through two states, where Israelis and Palestinians each live in peace and security.*

*That is in Israel's interest, Palestine's interest, America's interest, and the world's interest. And that is why I intend to personally pursue this outcome with all the patience and dedication that the task requires. The obligations -- the obligations that the parties have agreed to under the road map are clear. For peace to come, it is time for them -- and all of us -- to live up to our responsibilities. (...) (cf. Remarks By The President on a New Beginning, Universidade do Cairo, 4 de Junho de 2009)*

Estavam, assim, reafirmados pelo novo presidente dos Estados Unidos da América os princípios orientadores de uma solução pacífica para o conflito israelo-palestiniano: dois Estados a existir lado a lado em paz e segurança, num objetivo que seria prosseguido através da implementação do ‘Roteiro para a Paz’, conforme concetualizado pelo ‘Quarteto’.

Porém, e pese embora as iniciativas internacionais, o processo de paz entre israelitas e palestinianos não conheceu progressos significativos. Em Israel e nos territórios palestinianos sucederam-se conflitos violentos, contextos de grave crise humanitária – em particular em Gaza –, atentados terroristas, raptos e violações dos direitos humanos e do Direito Internacional, muitos deles com impacto regional. Sucederam-se, igualmente, declarações políticas de compromisso para com o processo de paz, por atores regionais e internacionais, iniciativas promovidas pela sociedade civil, e fóruns políticos multilaterais de discussão da questão israelo-palestina e

promoção de uma solução pacífica, global, inclusiva e duradora. Porém, os resultados tendiam a não ser coerentes com a retórica apresentada.

No que concerne à União Europeia, e para além das declarações políticas acima citadas, cujo conteúdo tem vindo a ser reafirmado sem alterações significativas desde 2006<sup>222</sup>, importa referir o volume de financiamento disponibilizado no quadro da UE às diversas iniciativas do processo de paz israelo-palestiniano. De acordo com informação disponibilizada pelo Serviço Europeu de Ação Externa, este financiamento ascende a 3,4 mil milhões de euros entre 2000 e 2009, distribuídos entre: programa PEGASE (Palestinian Reform and Development Plan), criado em 2008 para substituir o já referido Mecanismo Internacional Temporário (TIM); apoio à UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees), agência das Nações Unidas criada em 1950 e para a qual a UE e os Estados-membros contribuíam anualmente; programas desenvolvidos no âmbito do ECHO (European Community Humanitarian Office); EU Partnership for Peace programme, desenvolvido no quadro da Política Europeia de Vizinhança, criada em 2003; e financiamento às missões PESD EUPOL COPPS e EUBAM Rafah. Importa destacar que parte deste financiamento constitui um compromisso assumido pela União Europeia, cuja execução depende da concretização plena – ou parcial – dos projetos a que estão indexados, e cuja duração – anual ou plurianual – é variável.<sup>223</sup>

**Tabela 2 – Ajuda atribuída pelas instituições europeias aos territórios da Faixa de Gaza e Cisjordânia (2000-2009)**

| <b>EC support for the Palestinians 2000-2009</b> |        |        |        |        |        |        |        |        |       |         |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|---------|
| € million (commitments)                          |        |        |        |        |        |        |        |        |       |         |
| 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009  | TOTAL   |
| 225,20   | 148,48 | 325,90 | 270,90 | 255,22 | 280,86 | 349,99 | 563,28 | 496,66 | 439,9 | 3356,39 |

Fonte: Informação disponibilizada à autora pelo Serviço Europeu de Ação Externa, com autorização de publicação

<sup>222</sup> Pese embora uma crítica crescente à política de expansão de colonatos, conduzida por Israel.

<sup>223</sup> Conforme referido em entrevista conduzida pela autora, em maio de 2011, a *desk-officers* da anteriormente designada Direção-Geral de Relações Externas (DG RELEX).



Conforme referido, este financiamento decorre, maioritariamente das estruturas comunitárias e, em particular, dos instrumentos disponibilizados pela Comissão Europeia, seja através do Serviço de Ajuda Humanitária (ECHO) seja dos instrumentos estabelecidos também no quadro da Comissão Europeia através da Política de Ajuda ao Desenvolvimento e da Política Europeia de Vizinhança. A estes acrescem os programas desenvolvidos, ao nível nacional e bilateral, pelos Estados-membros na prossecução das respetivas políticas externas e de ajuda ao desenvolvimento, bem como aqueles que decorrem no âmbito do Banco Europeu de Investimento.

Nesta matéria, importa salientar que, das entrevistas realizadas no quadro da presente investigação, é possível inferir um conjunto de críticas, implícitas e explícitas, seja dos representantes de instituições europeias, seja por parte de funcionários e académicos israelitas e palestinianos. No que concerne às críticas elaboradas por representantes de instituições europeias, destaca-se a identificação, clara, do que entendem ser a necessária coordenação entre os diversos instrumentos – políticos, económicos e técnicos – à disposição da União Europeia. Acresce a referência uma ‘competição por visibilidade’ internacional, seja entre a estrutura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança da UE – enquanto representante do Conselho – e as diferentes estruturas da Comissão Europeia, seja entre as estruturas e representantes da UE e dos Estados-membros. Estas mesmas críticas são, aliás, reafirmadas por representantes das comunidades israelita e palestiniana.

Desde logo, importa destacar que das entrevistas realizadas em Telavive, Jerusalém e territórios palestinianos ficou clara a utilização, reiterada, da expressão ‘Europa’ e não ‘União Europeia’ – com exceção feita aos funcionários dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, que revelaram a adoção, explícita, de um léxico característico às instituições europeias – como forma de referência ao projeto europeu. Por outro lado, e em particular no que concerne aos representantes da sociedade civil, a referência preferencial era feita aos Estados-membros gestores de projetos financiados pela União Europeia, e não ao conjunto da UE. Finalmente, e na dimensão política, era salientada a divisão – e ‘ausência de coerência’ ou ‘voz única’ – no seio da União Europeia, pelo que a estratégia adotada – por israelitas e palestinianos – era o exercício de iniciativas diplomáticas junto das estruturas da UE, e/ou dos Estados-membros, conforme fosse entendido ser mais conveniente para a prossecução dos interesses definidos. Finalmente, tanto os representantes israelitas como

palestinos foram claros na definição de um grupo de Estados-membros que constituiriam o ‘centro de decisão’ na União Europeia – designadamente, a França, Alemanha e Reino Unido – bem como aqueles que seriam mais favoráveis às posições israelitas – República Checa, Alemanha e Países Baixos – ou palestinas – França, Espanha, Reino Unido e Itália.

Ainda em matéria de percepções dos atores locais, importa salientar a existência de escassos estudos de opinião que analisem a imagem da União Europeia no conflito israelo-palestino. Entre os existentes, destaca-se a investigação desenvolvida por Sharon Pardo, investigador da Universidade Ben Gurion (Be'er Sheva, Israel), cujos resultados foram parcialmente publicados em 2007 (Lucarelli, 2007). De acordo com esta investigação, “As for the Union's role in the Middle East peace process, our study confirmed our initial assumption that the EU is not perceived in Israel as a key player in the Middle East peace process. Be that as it may, it is important to note that Israelis understand that the EU's policies toward the Israeli-Palestinian conflict reflect the EU's increasing role in external relations. In other words, Israelis recognise that the recent involvement of the EU in the Middle East, and in particular the Union's contributions to solving the Israeli-Arab conflict (such as the European missions in Southern Lebanon or in Rafah-Gaza), mirror the EU's slowly emerging standing in the international arena” (Lucarelli, 2007 : 13). Não foram, porém, avançados dados quantitativos<sup>224</sup>. Imagem contrária é, por vezes, apresentada na imprensa israelita, em que a União Europeia é caracterizada como um ‘obstáculo ao processo de paz’, designadamente pela posição assumida face à questão dos colonatos e pelo apoio atribuído à Autoridade Palestina (cf. Arutz Sheva – Israel National News, 1 de fevereiro de 2012).

O mesmo estudo elaborado por Pardo (Lucarelli, 2007) remete para uma outra investigação realizada em 2007, segundo a qual “75 percent of the Israeli public either strongly supported, somewhat supported or tended to support the idea that Israel should join the EU” (KAS e Pardo, 2007: 11 cit in Lucarelli, 2007 : 15-16). Importa, ainda, destacar que muitos dos inquiridos apontam como particularmente positivos os

---

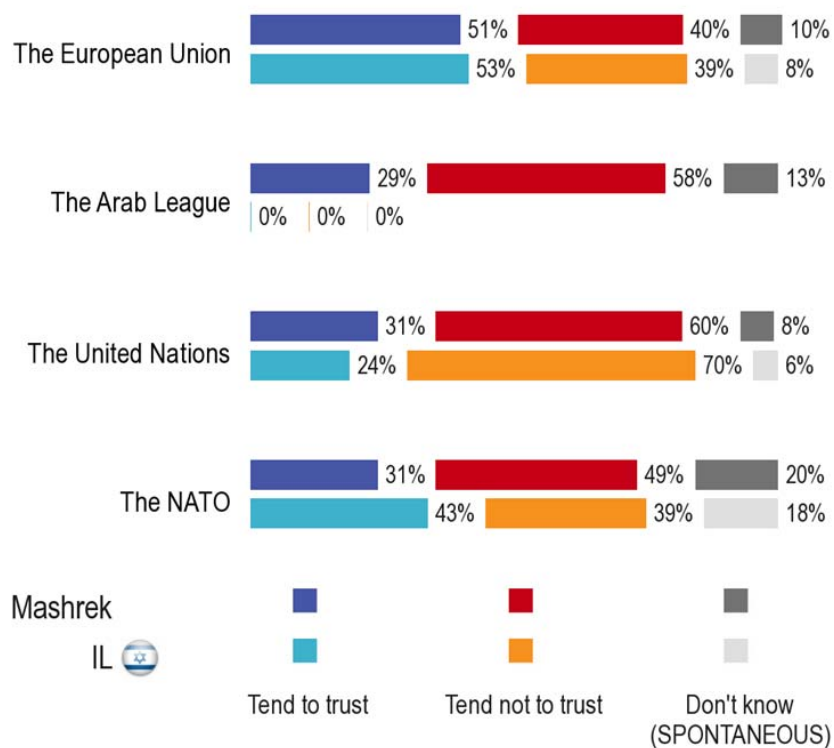
<sup>224</sup> Neste contexto, importa destacar que durante uma das entrevistas realizadas na representação da UE em Telavive, em fevereiro de 2010, a autora desta tese foi confrontada com a existência de um estudo de opinião, promovido e financiado pela União Europeia, mas cujos resultados nunca foram publicados por se entender serem demasiado negativos para a imagem externa da UE na sociedade israelita.

princípios do modelo social europeu, bem como a mobilidade interna que caracteriza a União<sup>225</sup>.

Porém, já em 2014, a UE publicou os resultados de uma sondagem realizada em Israel, inserindo uma comparação com a região do Masreq, que importa analisar.

**Imagem 3 – Resultados do Barómetro ENP (Maio de 2014) – Confiança em instituições internacionais**

AD2. I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.



Fonte: ENP Neighbourhood Barometer, Outono 2013

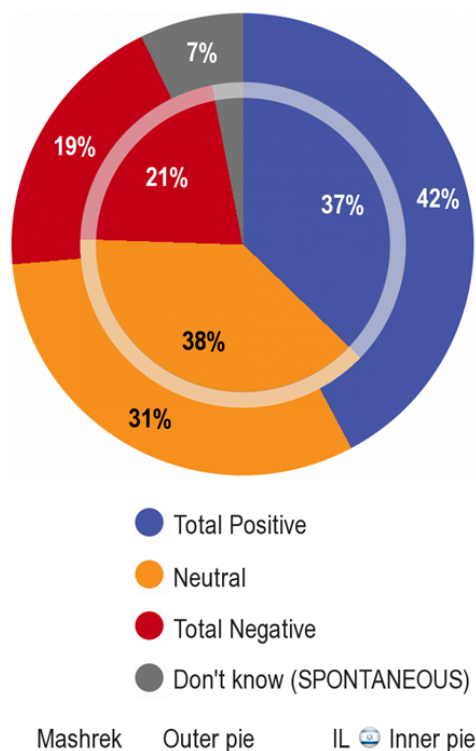
Segundo a informação apresentada, que coloca a União Europeia enquanto ator internacional a par de outras organizações regionais – Liga Árabe e OTAN – e globais – ONU – a UE surge como aquela em que os israelitas mais tendem a confiar (53%), logo

<sup>225</sup> Igual percepção foi confirmada, pela autora, no período de realização de entrevistas em Israel, em 2006 e 2010.

seguida da Aliança Atlântica (43%). Destaca-se, ainda, o facto de 70% dos inquiridos tenderem a não confiar na Organização das Nações Unidas.

**Imagem 4 – Resultados do Barómetro ENP (Maio de 2014) – Perceções da União Europeia I**

AB1. In general, does the European Union conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image?

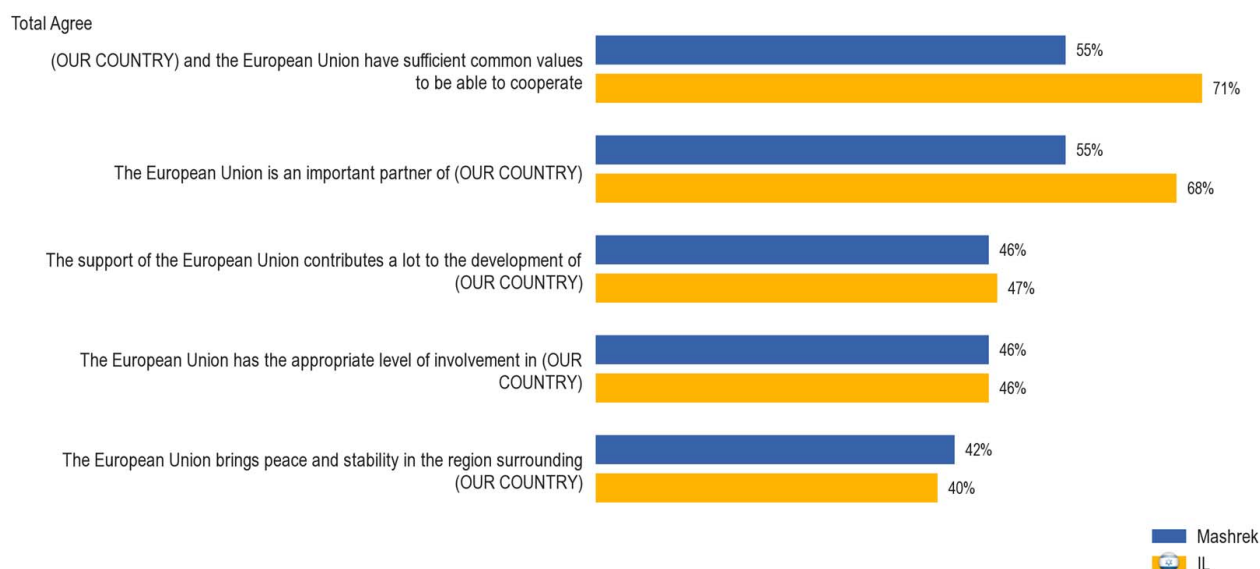


Fonte: ENP Neighbourhood Barometer, Outono 2013

De acordo com esta informação, a opinião dos inquiridos face à imagem projetada pela União Europeia tende a dividir-se entre ‘totalmente positiva’ (37%) e neutral (38%), com resultados relativamente semelhantes aos apresentados nos restantes países do Masreq.

## Imagem 5 – Resultados do Barómetro ENP (Maio de 2014) – Perceções da União Europeia II

AB6. Could you tell me to what extent you agree or disagree with each of the following statements concerning the European Union?



Fonte: ENP Neighbourhood Barometer, Outono 2013

Finalmente, no que diz respeito às declarações emitidas pela União Europeia, salienta-se o facto de 71% dos inquiridos em Israel considerarem que existem suficientes valores comuns que permitam a cooperação com a UE, ao mesmo tempo que apenas 40% considera que a União produz paz e estabilidade no Médio Oriente. Este resultado pode decorrer, infere-se, da perceção de que a União Europeia tende a apoiar mais a comunidade palestina do que a israelita, seja na dimensão político-diplomática, seja na dimensão económica, financeira e técnica.

Já no que concerne à opinião expressa pela comunidade palestina, destaca-se a sondagem de opinião elaborada, igualmente, no quadro da Política Europeia de Vizinhança (PEV/ENP), publicada em 2010. De acordo com este estudo, 75% dos palestinianos considera que a UE pode promover a paz e estabilidade, quer no conflito israelo-palestino quer na região do Médio Oriente, sendo que as áreas em que os inquiridos mais consideram ter beneficiado do apoio europeu são: a educação; desenvolvimento de infraestruturas; ajuda ao desenvolvimento e ambiente.

**Imagem 6 – Resultados do ENP Annual Trends 2010 nos Territórios Palestinos Ocupados (I)**

**Appraisal of the role of the EU in Palestine**



Fonte: ENP Annual Trends 2010

**Imagem 7 – Resultados do ENP Annual Trends 2010 nos Territórios Palestinos Ocupados (II)**

**How has Palestine benefited from EU policies?**

|  | Dec 09 | June 10 | Nov 10 |
|--|--------|---------|--------|
| Improves education                           | 57%    | 45%     | 59%    |
| Contributes to development of infrastructure | 52%    | 41%     | 57%    |
| Allocates aid development                    | 39%    | 62%     | 56%    |
| Improves environmental services              | 24%    | 41%     | 54%    |
| Improves agriculture                         | 28%    | 40%     | 48%    |
| Improves employment                          | 31%    | 35%     | 45%    |
| More people visit Palestine                  | 37%    | 26%     | 40%    |
| Gives access to more products and services   | 27%    | 41%     | 38%    |
| EU investment in Palestine                   | 40%    | 38%     | 36%    |
| Promotes peace and stability                 | 22%    | 34%     | 35%    |

Fonte: ENP Annual Trends 2010

Conclui-se este capítulo com referência às percepções europeias face ao conflito israelo-palestiniano no período em análise. Não tendo sido encontrado qualquer estudo de opinião, elaborado pelo Eurobarómetro, que versasse explicitamente sobre esta questão de política internacional, optou-se pela utilização da informação compilada no âmbito dos *Transatlantic Trends*, investigação anual junto das opiniões públicas dos Estados Unidos da América e da União Europeia, realizado pelo German Marshall Fund dos Estados Unidos e da Compagnia di San Paolo, com o apoio do Barrow Cadbury Trust, Fundação Luso-Americana, a Fundação BBVA, a Fundação Communitas e o Ministério dos Negócios Estrangeiros sueco. Esta opção assenta, desde logo, no facto de permitir uma análise diacrónica dos dados obtidos, com disponibilização regular (anual) dos mesmos bem como utilização de uma metodologia de recolha e tratamento dos dados equivalente.

Assim, importa destacar que desde 2003 – primeiro ano de publicação dos *Transatlantic Trends* – este estudo verifica, de forma continuada, uma divisão entre norte-americanos e europeus quanto à posição a assumir no quadro do conflito israelo-palestinianos. Isto porque, anualmente, o estudo salienta que os inquiridos nos Estados Unidos da América estão mais dispostos do que os europeus a exercer pressão sobre a comunidade palestina e Estados árabes da região, em comparação com uma potencial pressão a exercer sobre a comunidade israelita. No relatório publicado em 2003 (Transatlantic Trends, 2003 : s.n) importa salientar três conclusões fundamentais: em avaliação às ameaças que se colocariam durante a década de 2000, 46% dos inquiridos na União Europeia identificavam a resolução do conflito israelo-palestiniano como “extremamente importante”; na mesma mostra, 75% dos inquiridos estavam dispostos a que a UE aumentasse a pressão política face às partes em conflito; e 65% considerava um aumento das sanções económicas no contexto do conflito.

Da análise dos *Transatlantic Trends*, destacam-se ainda as conclusões do estudo apresentado em 2006 e 2011, este último remetendo a um levantamento de dados em 2010. No relatório apresentado em 2006, e no contexto das eleições legislativas e municipais realizadas nos territórios palestinianos que atribuíram a vitória ao Hamas, 71% dos inquiridos na União Europeia concordava que o papel da UE na região deveria centrar-se na promoção da democracia (Transatlantic Trends, 2006 : 14). Já no estudo de 2011, e face às opções para resolução do conflito, 38% dos inquiridos na UE preferiam um aumento da pressão política face a Israel, enquanto apenas 15%

defendiam um aumento da pressão política à comunidade palestina (Transatlantic Trends, 2011 : 36). Importa, contudo, salientar que o mesmo indica que 28% dos inquiridos na União considera que a pressão política deve ser colocada, de igual forma, face às duas partes em conflito. Infere-se, assim, que a posição político-diplomática assumida pela União Europeia não é contrária às opções colocadas e defendidas pelos inquiridos neste estudo.

Em síntese, e procurando analisar o papel da União Europeia no processo de paz israelo-palestino, salientam-se três conclusões fundamentais. Em primeiro lugar, que a *dimensão normativa* da identidade política internacional da União Europeia assenta num conjunto de princípios essenciais, acordados no seio da comunidade política europeia e defendidos reiteradamente desde a aprovação pelo Conselho Europeu, da Declaração de Veneza em 1980. São eles: o direito a todos os Estados e povos do Médio Oriente a viverem em paz e segurança, no seio de fronteiras reconhecidas; o respeito pelas aspirações legítimas da comunidade palestina a decidir o seu futuro – o que inclui, interpreta-se, a defesa da promoção da democracia; o princípio da ‘terra por paz’, conforme consagrado na resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (1967); a rejeição da anexação de território pela força; o respeito pelos direitos humanos; a existência de boas relações entre os atores regionais; e o cumprimento dos acordos alcançados, bem como a recusa de ações unilaterais que possam colocar em causa o processo de paz, designadamente a promoção de colonatos.

Em segundo lugar, que a posição política e instrumentos adotados pela União Europeia resultam da dinâmica institucional que caracteriza o sistema político da UE. Sendo esta uma questão internacional gerida no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, e por isso de carácter eminentemente intergovernamental, resultam claras as tensões existentes entre os Estados-membros, a estrutura do Conselho e a Comissão. Entre os Estados-membros e o Conselho, destaca-se não tanto a divergência quanto a um ‘denominador comum’ – expresso na narrativa adotada – face a esta questão de política internacional, mas antes uma tensão decorrente da competição pela visibilidade externa. Por um lado, alguns Estados-membros – e designadamente a França – procuram utilizar a União Europeia enquanto instrumento da sua própria política externa nacional, capitalizando os recursos, políticos e económicos, disponibilizados pela UE. Por outro lado, a estrutura do Conselho – designadamente a Presidência e o Alto Representante – procuram assumir o papel de representação



externa da União, conforme consagrado no Tratado embora de forma bicéfala, de forma autónoma, mas complementar, às políticas externas dos Estados-membros. Finalmente, a Comissão Europeia, detentora dos instrumentos de ajuda económica, financeira e técnica, não deixa de valorizar esta mais valia, procurando também assumir uma representação externa da União, em particular em cenários – como o conflito israelo-palestiniano – em que estes instrumentos são mais visíveis do que a narrativa política. Da tensão aduzida infere-se a dinâmica estabelecida entre a *dimensão nacional e institucional* presente no modelo de análise proposto na presente investigação.

Finalmente, uma terceira conclusão corresponde às perceções, internas e externas, face ao papel da União Europeia – com reflexo na sua identidade internacional – no conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz. No que concerne às *perceções internas* à União, importa desde logo destacar que parece existir uma concordância entre a narrativa política e instrumentos – políticos, económicos, financeiros e técnicos – adotados e a posição assumida pelos cidadãos da UE, considerando os dados disponibilizados pelos *Transatlantic Trends*. Já no que diz respeito às *perceções externas*, e considerando os dados disponibilizados pela União bem como as entrevistas realizadas no contexto da presente investigação, considera-se que existe uma crescente aceitação da UE enquanto ator externo do conflito, embora não comparável ao papel atribuído aos Estados Unidos da América. Contudo, tal não significa a inexistência de críticas à posição assumida pela União. Em Israel, por se considerar que a UE é parcial face ao apoio à comunidade palestina, seja na dimensão político-diplomática, seja na dimensão de ajuda ao desenvolvimento. Nos territórios palestinianos, a crítica é orientada não só pelos escassos esforços da UE em influenciar as posições de Israel – através de condicionalidade nos processos de negociação e aprovação de sanções económicas – e dos Estados Unidos da América – reconhecidos como principal ator externo na região –, mas também pela alegada incoerência entre a narrativa política e as posições assumidas face às condicionantes internacionais e regionais, tal como demonstrado no contexto das eleições palestinianas de 2005-2006.

Considera-se, assim, que a identidade internacional da UE se constrói com base neste conjunto de elementos, que influenciam a perceção, interna e externa, do papel da União no conflito israelo-palestiniano.

### ***O conflito israelo-palestiniano no contexto das relações externas da UE***

Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1993, a União Europeia passou a dispor de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), sustentada nas estruturas intergovernamentais do sistema político da UE, que se desenvolveria a par das iniciativas prosseguidas no âmbito das relações externas da União, sustentadas nas estruturas comunitárias do mesmo sistema político. Neste sentido, a gestão de cada questão política internacional implicaria, na maioria das situações, a articulação entre estas duas dimensões – intergovernamental e comunitária –, às quais acrescem as iniciativas nacionais desenvolvidas pelos Estados-membros.

Sendo que no capítulo anterior desta tese se procurou compreender a expressão da identidade internacional da União Europeia face a conflito israelo-palestiniano, e respetivo processo de paz, no que concerne à dimensão intergovernamental – expressa, no essencial, através das declarações emitidas pelo Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, bem como nas ações e posições comuns aprovadas –, importa agora analisar a expressão desta mesma identidade no que concerne à dimensão comunitária, ou seja, face às relações externas da União. Isto porque se considera que apenas através desta dupla análise é possível compreender, de forma holística, o que no contributo concetual se designou por ‘identidade ativa’ da União, ou seja o reflexo da identidade internacional da UE nos processos de decisão em matéria de política externa europeia<sup>226</sup>.

Para tal, este capítulo será organizado em duas componentes essenciais: a primeira de nível regional, centrada no desenvolvimento das políticas europeias para o Mediterrâneo, área geopolítica em que a União Europeia insere os dois atores centrais do conflito israelo-palestiniano (Israel e a Autoridade Palestiniana); a segunda de nível bilateral, que diz respeito às relações estabelecidas entre a UE e Israel e entre a UE e Autoridade Palestiniana. Importa, porém, salientar que não constitui ambição da presente investigação analisar, em detalhe e de *per se*, as políticas promovidas pela União Europeia para o Mediterrâneo – e designadamente a Parceria Euro-Mediterrânica (criada em 1995) e a Política Europeia de Vizinhança (criada em 2003) –, bem como as

---

<sup>226</sup> Aqui entendida enquanto conjugação das ações desenvolvidas no âmbito da PESC e das relações externas da União Europeia.

relações bilaterais referidas, mas antes compreender como estas influenciam o comportamento externo da União face ao conflito israelo-palestiniano e a expressão da respetiva identidade internacional. Acresce que o referido conflito, enquanto questão política e de segurança, é gerido no âmbito da PESC – conforme tratado no capítulo anterior – e não no âmbito das relações externas da UE. Neste sentido, a análise a realizar será orientada para a identificação e compreensão dos instrumentos utilizados pela União no quadro das suas relações externas, enquanto elemento complementar de ação política internacional, bem como a articulação destes com a narrativa produzida no contexto do conflito israelo-palestiniano, procurando assim compreender como refletem identidade internacional da União Europeia.

Esta análise pretende, ainda, contribuir para a compreensão de duas dinâmicas que se entendem estruturais ao processo de construção da identidade internacional da UE. Por um lado, a articulação entre a dimensão normativa – quadro de princípios e valores que sustentam a referida identidade – e a definição e execução de instrumentos de ação política, resultado dos processos de decisão estabelecidos no âmbito da dimensão institucional (i.e. sistema político da UE). Por outro lado, as dinâmicas estabelecidas no seio da dimensão institucional, entre os diversos atores que compõem o sistema político da UE com responsabilidade em matérias de política externa. É argumento da presente tese que estas dinâmicas se desenvolvem num contexto de tensão entre as diferentes estruturas e dimensões, do qual resulta a procura de consensos e entendimentos comuns, bem como interesses e pontos de referência partilhados, constituindo estes o denominador comum em que assenta a identidade internacional da União Europeia.

Por fim, e no sentido de procurar cumprir os objetivos definidos para aplicação do modelo de análise proposto, o presente capítulo procurará compreender como se desenvolvem as relações bilaterais da UE com Israel e a Autoridade Palestiniana, nomeadamente se privilegiam uma ‘lógica vertical’ – i.e. num contexto de afirmação de poder, seja ele político ou económico – ou ‘horizontal’ – entendida como relações de paridade entre atores –, bem como se os instrumentos utilizados promovem dinâmicas de socialização e ou condicionalidade, através de estímulos positivos ou negativos.

### *Da Parceria Euro-Mediterrânica à União para o Mediterrâneo*

A criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957, que estabelecia uma união aduaneira entre os Estados signatários do Tratado de Roma, condicionou a política dos Estados-membros para os países terceiros com quem tinham relações económicas e comerciais. Neste sentido, desde a década de 1960 que a CEE procurou desenvolver políticas regionais destinadas às áreas geográficas mais próximas e com as quais os Estados-membros mantinham relações económicas tradicionais e intensas. Entre elas destaca-se o Sul do Mediterrâneo, primeiro através da Política Global para o Mediterrâneo, criada em 1972, e, posteriormente, da Política Mediterrânica Renovada, aprovada em 1990 (Bicchi, 2011 : 3).

Mais tarde, num contexto internacional marcado pelo colapso da União Soviética e pela afirmação do modelo das democracias liberais assentes em economias de mercado, enquanto principais promotores do desenvolvimento das sociedades ocidentais, os Estados europeus, tal como os Estados Unidos de América, defendiam a promoção de políticas liberais noutras regiões – entre as quais o Norte de África e Médio Oriente – no sentido da adaptação à globalização dos mercados e interdependência económica (Dodge e Higgott, 2002). Segundo Hollis (2005 : 317), as ligações comerciais entre a União Europeia e os países do Norte de África Médio Oriente eram, durante a década de 1990, mais intensas do que as relações comerciais entre estes países e os EUA. Os Estados-membros da UE constituíam o principal destino das exportações oriundas da região, em especial devido à importação de recursos energéticos e matérias-primas. A balança comercial era, por esta razão, desfavorável à União Europeia.

As relações entre a UE e os estados do Norte de África Médio Oriente eram, assim, ditadas por imperativos de ordem económica, bem como por questões de segurança – dada a proximidade regional e a intensidade, embora variável, da conflitualidade que marcava a região. Neste sentido, a 28 de Novembro de 1995 os ministros dos Negócios Estrangeiros da UE e de 12 países do Sul do Mediterrâneo<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Argélia, Chipre, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Autoridade Palestiniana, Síria, Tunísia e Turquia.

assinaram a ‘Declaração de Barcelona’, documento que criava a Parceria Euro-Mediterrânica, também designada por ‘Processo de Barcelona’.

Da Declaração de Barcelona destaca-se, no preâmbulo

*“(…) stressing the strategic importance of the Mediterranean and moved by the will to give their future relations a new dimension, based on comprehensive cooperation and solidarity, in keeping with the privileged nature of the links forged by neighbourhood and history;*

*(…) stressing that this EuroMediterranean initiative is not intended to replace the other activities and initiatives undertaken in the interests of the peace, stability and development of the region, but that it will contribute to their success. The participants support the realization of a just, comprehensive and lasting peace settlement in the Middle East based on the relevant United Nations Security Council resolutions and principles mentioned in the letter of invitation to the Madrid Middle East Peace Conference, including the principle land for peace, with all that this implies;*

*(…) convinced that the general objective of turning the Mediterranean basin into an area of dialogue, exchange and cooperation guaranteeing peace, stability and prosperity requires a strengthening of democracy and respect for human rights, sustainable and balanced economic and social development, measures to combat poverty and promotion of greater understanding between cultures, which are all essential aspects of partnership (...) (cf. Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27-28 novembro de 1995)*

A ‘Declaração de Barcelona’ salientava, assim, a importância estratégica do Mediterrâneo e promovia a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM) enquanto política paralela a outras iniciativas multilaterais internacionais, que se afirmaria como fórum complementar de diálogo e contacto na bacia mediterrânica. A PEM, que tinha como objetivo último, a criação em 2010, de uma zona de comércio livre entre os diversos membros, assentava em três princípios fundamentais: i) a igualdade no seio da Parceria; ii) ser complementar e não substitutivo das actividades bilaterais dos Estados-membros; e iii) desenvolver uma aproximação gradual entre os parceiros, baseada na compreensão mútua e descentralização. Neste sentido, e de acordo com os princípios enumerados, a PEM procuraria promover um quadro de relacionamento horizontal – porque baseado

na igualdade no seio da parceria – através de instrumentos de socialização, já que visava uma aproximação gradual entre os parceiros, baseada na compreensão mútua.

É com base nestas linhas orientadoras que a Declaração consagra três objetivos de ação: i) estabelecer uma área comum de paz e estabilidade através de uma parceria política e de segurança que assente nos princípios fundamentais do respeito pelos Direitos Humanos e Democracia – *Capítulo de Política e Segurança*; ii) criar uma zona de prosperidade partilhada através de uma parceria económica e financeira e do estabelecimento gradual de uma zona de comércio livre – *Capítulo Económico e Financeiro*; e iii) aproximar os povos através de uma parceria social, cultural e humana com o objetivo de encorajar a compreensão entre culturas e o intercâmbio entre sociedades civis – *Capítulo Social, Cultural e Humano* (cf. *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27-28 novembro de 1995*).

No que concerne ao capítulo político e de segurança, importa salientar que este consagrava um compromisso dos Estados parceiros em “trabalhar para consolidar uma área de paz e estabilidade no Mediterrâneo, incluindo a possibilidade de implementar um pacto euro-mediterrânico” (cf. *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27-28 novembro de 1995*). Foi neste sentido que se tentou criar uma ‘Carta Euromediterrânica para a Paz e a Estabilidade’, que institucionalizaria os mecanismos de diálogo político para promover a paz na região. Este documento, porém, nunca chegou a ser aprovado, já que não foi possível alcançar um acordo entre todos os parceiros numa definição do conceito de ‘estabilidade global’, nem consensualização quanto às perceções comuns relativas aos fatores que levariam à criação desta estabilidade (cf. Aliboni, 2000). Boa parte das divergências residiam no debate sobre o conflito israelo-palestiniano. Pese embora esta questão não fosse incluída na agenda política da PEM, a sua influência era visível nas posições assumidas pelos diversos Estados do Sul do Mediterrâneo, que utilizavam este fórum de discussão política para afirmar a centralidade do conflito e urgência numa solução duradora.

Por outro lado, o capítulo político e de segurança da Declaração de Barcelona incluía um vasto leque de questões, designadamente: respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; promoção da democracia e do Estado de Direito; direito à auto-determinação e respeito pela soberania; respeito pelo Direito Internacional; combate ao terrorismo, crime organizado, racismo e xenofobia; rejeição da proliferação nuclear, entre outros (cf. *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean*

*Conference*, 27-28 novembro de 1995). Sendo certo que os princípios e valores constantes na declaração correspondem à dimensão normativa que se entende constituir a identidade internacional da UE, importa salientar que a sua amplitude e diversidade poderiam prejudicar a prossecução dos objetivos definidos. Porém, é possível argumentar que identificação dos temas que compõem este capítulo da PEM resulta de um longo processo de negociação entre a UE e os parceiros do Mediterrâneo, por forma a possibilitar a inclusão (dos interesses) de todos os Estados da região nesta estrutura de cooperação. Conforme destaca Philippart (2003), diminuir a esfera de influência do Processo de Barcelona seria, necessariamente, deixar de fora algumas das partes e, como tal, a solução para a gestão da agenda seria definir uma lista de prioridades na alocação de recursos humanos e financeiros para as questões entendidas como mais prementes. Para além disso, muitas das questões acima referidas estão interligadas entre si, o que significa que a ausência de progressos na resolução de umas poderia impedir desenvolvimentos nas restantes. Neste sentido, e de acordo com um entendimento abrangente, considera-se que a ausência de resultados positivos no processo de paz israelo-palestiniano, com consequências para várias das questões acima referidas (como respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, direito à auto-determinação e respeito pela soberania, respeito pelo Direito Internacional; combate ao terrorismo, entre outros) acabaria por condicionar, de forma significativa, o desenvolvimento da cooperação no Sul do Mediterrâneo.

No que diz respeito ao capítulo económico e financeiro, a PEM definia a criação de uma zona de comércio livre, a estabelecer entre os diversos Estados signatários da Declaração de Barcelona, e que vigoraria a partir de 2010. Este desidrato, que não foi alcançado até à presente data, seria baseado em Acordos de Associação a realizar entre a UE e cada um dos Estados parceiros, ao mesmo tempo que seria promovida a cooperação sub-regional no Sul do Mediterrâneo (cf. Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27-28 novembro de 1995). Se no primeiro caso foram alcançados resultados tangíveis, através da entrada em vigor de sete Acordos de Associação com Estados do Sul do Mediterrâneo<sup>228</sup>, já no que concerne à cooperação

---

<sup>228</sup> Tunísia (1998), Israel (2000), Marrocos (2000), Jordânia (2002), Egito (2004), Argélia (2005) e Líbano (2006). (cf. Decision 2006/356/EC, Decision 2005/690/EC, Decision 2004/635/EC, Decision 2002/357/EC, Decision 2000/384/EC, Decision 2000/204/EC, Decision 98/238/EC, concerning the conclusion of a Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and, respectively, the People's Democratic

sub-regional não houve progressos significativos. Importa destacar que as disposições dos acordos de associação euro-mediterrânicos, embora adaptadas às condições de desenvolvimento de cada parceiro, apresentavam aspectos em comum: i) o diálogo político; ii) o respeito pelos direitos humanos e democracia; iii) o estabelecimento de uma zona de comércio livre compatível com os princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de acordo com um período de transição que poderia prolongar-se até 12 anos; iv) disposições relativas à propriedade intelectual, serviços, contratos públicos, regras de concorrência, auxílios estatais e monopólios; v) cooperação económica num vasto leque de setores; vi) cooperação em matéria de assuntos sociais e migrações (incluindo a readmissão de imigrantes ilegais); e vii) cooperação cultural. Da identificação destes elementos comuns infere-se uma significativa influência do quadro concetual e normativo que sustenta as relações externas da União Europeia, o que parece indicar – ao contrário dos princípios políticos gerais definidos na Declaração de Barcelona – o desenvolvimento de relações ‘verticais’ entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo, no quadro da PEM. Acresce que em todos estes Acordos de Associação são estabelecidos instrumentos de condicionalidade,<sup>229</sup> nomeadamente a designada ‘condicionalidade negativa’, ou seja a aplicação de sanções políticas e económicas em condições de desrespeito pelos princípios estabelecidos nos Acordos. Esta constitui uma inovação nas relações estabelecidas até então entre a UE e os países do Sul do mediterrâneo, já que permite a suspensão do financiamento em caso de violação dos princípios democráticos e do primado do Direito, bem como dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Para além disso, os fundos comunitários passavam a poder ser atribuídos com base, entre outros fatores, no progresso de reformas estruturais, nomeadamente de carácter político (‘condicionalidade positiva’).

Em matéria de promoção de uma zona de comércio livre entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo, deve salientar-se a existência de condicionantes estruturais à

---

Republic of Algeria, the Arab Republic of Egypt, the Hashemite Kingdom of Jordan, the State of Israel, the Kingdom of Morocco and the Republic of Tunisia.)

<sup>229</sup> O princípio da condicionalidade é aplicado pela UE na atribuição de auxílios financeiros a países terceiros. Neste sentido, a atribuição de verbas está dependente do cumprimento de uma série de princípios – nomeadamente princípios democráticos, de respeito pelos direitos humanos e primado da Lei –, sendo esta entendida como uma forma de garantir desenvolvimentos políticos e sociais nos países receptores, bem como a transparência dos processos de ajuda financeira. Este princípio começou por ser aplicado, em 1997, aos países do Leste europeu, mas acabou por ser alargado a todos os países receptores de ajuda financeira. (Cf. Art.3º do Regulamento do Conselho (CE) N°. 1488/96 de 23 de Julho de 1996 relativo ao programa MEDA; e Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, Annex III to Council Conclusions of the Luxembourg European Council, 29-30 de Abril de 1997).



sua concretização, designadamente em virtude de questões relativas ao comércio de produtos agrícolas, vitais às economias dos países do Sul e que não foram incluídas nos acordos de associação, bem como as consequências sociais da liberalização do comércio para as sociedades do Sul, já que não foram desenvolvidas, na origem do processo, adequadas medidas de compensação (cf. Joffé e Vasconcelos, 2000). Face a este contexto, foram posteriormente promovidos instrumentos de apoio técnico e financeiro, em particular da responsabilidade do Banco Europeu de Investimento, destinados ao sector privado e com o objetivo de encorajar reformas estruturais, apoio a privatizações e atração de investimento estrangeiro.

Considera-se que apesar de inspirada numa abordagem liberal, a PEM não segue uma lógica marcadamente neoliberal já que opta por uma aproximação multidimensional, ao mesmo tempo que afirma o princípio do tratamento diferenciado e adequado às condições de cada Estado parceiro, baseado em diferenças objetivas entre economias e disponibilizando mecanismos de apoio (Solingen, 2003). Porém, entende-se que existe uma influência neoliberal na abordagem adotada, tendo em conta o entendimento de que as forças de mercado promoverão reformas mais alargadas de dimensão política e económica, bem como a existência de uma clara ligação entre a disponibilização de financiamento e concessões comerciais, por um lado, e a promoção de reformas – económicas e políticas – pelo país recetor, por outro.

Finalmente, no que diz respeito ao capítulo social, cultural e humano, a Declaração de Barcelona visava aproximar os povos das duas margens do Mediterrâneo, através de uma parceria que promovesse a compreensão das diferentes culturas e troca de experiências entre as sociedades civis dos Estados parceiros. Neste sentido, foram criados, por exemplo, os programas *Euromed Heritage*, para a promoção de projetos de recuperação de património, e o *Euro-Med Youth*, que fomenta o intercâmbio de jovens entre a UE e os países do Sul. Importa salientar que, em particular nos programas e projetos desenvolvido no capítulo social, cultural e humano da PEM, é favorecida a participação de representantes da sociedade civil. Neste capítulo, considera-se, privilegiam-se as relações ‘horizontais’ entre os parceiros, bem como os instrumentos de socialização.

A prossecução dos diferentes objetivos e projetos incluídos no âmbito da PEM desenvolviam-se, assim, através de três dimensões: unilateral (apenas sob a orientação das instituições europeias); bilateral (entre a UE e cada um dos parceiros

mediterrânicos); e multilateral (entre a UE e todos os países do Sul). A dimensão unilateral dizia respeito à gestão financeira da Parceria, já que todo o orçamento direcionado a esta iniciativa era gerido pelas instituições comunitárias. A Comissão Europeia tinha a seu cargo a programação geral, avaliação e aprovação de projetos no âmbito do programa MEDA<sup>230</sup>, no âmbito das competências que lhe estavam atribuídas no quadro do sistema político da UE. Para além disso, a Comissão devia assegurar a coerência das políticas da União e a complementaridade com os programas de assistência aos Estados parceiros, bem como a promoção do cofinanciamento<sup>231</sup>, quando aplicável. À Comissão cabia ainda a promoção, coordenação e cooperação com as instituições financeiras internacionais, os programas de cooperação das Nações Unidas e outros doadores. Neste processo, e tal como consagrado no TUE, as atividades da Comissão eram acompanhadas pelo Parlamento Europeu.

Num plano bilateral, a UE desenvolvia relações com cada um dos parceiros mediterrânicos através do estabelecimento e concretização dos Acordos de Associação, dos quais a Comissão era responsável pela negociação e monitorização da implementação. Estes Acordos não tinham duração definida e, após a assinatura, deveriam ser ratificados pelo Conselho da UE, bem como por cada um dos Estados-membros da União e pelo país parceiro. Na maioria dos casos, este procedimento estava na origem da existência de um período significativo entre a assinatura do acordo e a sua entrada em vigor<sup>232</sup>.

Finalmente, no plano multilateral, importa destacar que a PEM, conforme definida pela Declaração de Barcelona, defendia uma abordagem ao Sul do Mediterrâneo, no seu conjunto, o que implicaria o desenvolvimento das condições necessárias ao estabelecimento de uma zona de livre comércio em todos os países parceiros. Esta estratégia, que condicionava o aprofundamento de relações bilaterais com estados economicamente mais desenvolvidos – como Israel – foi alvo de críticas e acabou por ser alterada, posteriormente, com o estabelecimento da Política Europeia de Vizinhança. No contexto das entrevistas realizadas no âmbito da presente investigação,

---

<sup>230</sup> O programa MEDA (Mesures d'accompagnement) consistia num plano comunitário de assistência aos países do Mediterrâneo, promovido no contexto da PEM (cf. Regulamento (CE) n° 1488/96 do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativo às medidas financeiras e técnicas de apoio (MEDA) à reforma das estruturas económicas e sociais no âmbito da parceria euro-mediterrânica)

<sup>231</sup> O co-financiamento consiste na aplicação de um mecanismo de custos partilhados na execução dos projetos, sendo parte financiada pela UE e parte pela entidade receptora.

<sup>232</sup> No caso do Acordo de Associação com Israel, este foi assinado em 1995 e entrou em vigor em 2000.

esta argumentação foi confirmada, em particular pelos representantes israelitas, que salientaram o carácter negativo desta abordagem multilateral, conjunta, por duas razões essenciais: por um lado, porque consideravam que os restantes estados do Sul do Mediterrâneo utilizavam esta abordagem para condicionar as relações entre a UE e Israel, fazendo depender o aprofundamento das relações económicas dos desenvolvimentos no conflito israelo-palestiniano; por outro lado, porque salientavam as profundas diferenças entre a estrutura económica de Israel e dos restantes estados da PEM o que, de acordo com esta abordagem agregada, seria profundamente prejudicial ao desenvolvimento de relações económicas e comerciais entre a UE e Israel.

Já no contexto do conflito israelo-palestiniano, destaca-se que a Parceria Euro-Mediterrânica constituía, à data, o único fórum político internacional e multilateral em que Israel e a Autoridade Palestiniana participavam, num regime de paridade institucional. E pese embora se reitere que o conflito israelo-palestiniano não constava da agenda política desta iniciativa, releva-se a importância, simbólica e prática, deste reconhecimento. Para Israel, embora contestasse amplamente a participação da Autoridade Palestiniana dada a indefinição do estatuto final desta entidade no contexto das negociações de paz, era fundamental estar incluído neste processo, que entendia ter uma natureza eminentemente económica e não política<sup>233</sup>. Para a Autoridade Palestiniana, este reconhecimento assumia uma importância significativa no contexto internacional, dado o carácter institucionalizado da participação – já que constituía a única entidade não estatal com estatuto de parceiro na PEM – e a possibilidade de acesso a fóruns de discussão política, processos de negociação com instituições europeias e regionais e programas de financiamento da UE.

Da estrutura definida para a Parceria Euro-Mediterrânica, conforme aprovada pela Declaração de Barcelona em 1995, importa salientar a preponderância da Comissão Europeia, no quadro do sistema político da UE, face às competências que lhe são atribuídas, quer na negociação e monitorização dos Acordo de Associação quer na definição e implementação do programa MEDA. Este programa, enquanto principal instrumento da cooperação económica e financeira da PEM, visava contribuir com uma ajuda financeira e técnica aos países do Sul do Mediterrâneo, substituindo os diferentes protocolos financeiros bilaterais até então existentes. Estes financiamentos poderiam

---

<sup>233</sup> Esta posição foi, amplamente, referidas nas entrevistas conduzidas junto de representantes e académicos israelitas, entre fevereiro e maio de 2006 e em Março de 2010.

assumir a forma de: i) ajudas a fundo perdido geridas pela Comissão Europeia e utilizadas para financiar ou cofinanciar atividades, projetos ou programas que contribuam para a realização dos objetivos do programa MEDA; ii) Capitais de risco concedidos e geridos pelo Banco Europeu de Investimento para reforçar o sector privado, designadamente o sector financeiro; e iii) Bonificação de juros para os empréstimos do BEI no âmbito da cooperação em matéria do ambiente (cf. Regulamento (CE) nº 1488/96 do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativo às medidas financeiras e técnicas de apoio (MEDA) à reforma das estruturas económicas e sociais no âmbito da parceria euro-mediterrânica).

Neste quadro, no programa MEDA I, a vigorar entre 1995 e 1999, foi avançada uma dotação orçamental global de 3 057 milhões de euros, dos quais foram executados 874 milhões. Já no programa MEDA II, a vigorar entre 2000 e 2004<sup>234</sup>, foi disponibilizada uma dotação orçamental de 3 096 milhões de euros, tendo sido executados 2 388 milhões de euros (cf. Comissão Europeia, 2005 : 43).

**Imagem 8 – Compromissos e pagamentos do programa MEDA (1995-2004)**

|                               | 1995-1999<br>(MEDA I) |              | 2000-2004<br>(MEDA II) |                |
|-------------------------------|-----------------------|--------------|------------------------|----------------|
|                               | Commitments           | Payments     | Commitments            | Payments       |
| <b>Bilateral Co-operation</b> |                       |              |                        |                |
| Algeria                       | 164.0                 | 30.2         | 232.8                  | 74.7           |
| West Bank & Gaza              | 111.0                 | 59.0         | 350.3                  | 327.2          |
| Egypt                         | 686.0                 | 157.0        | 353.5                  | 360.1          |
| Jordan                        | 254.0                 | 108.4        | 204.4                  | 241.8          |
| Lebanon                       | 182.0                 | 1.2          | 73.7                   | 103.4          |
| Morocco                       | 660.0                 | 127.5        | 677.1                  | 443.2          |
| Syria                         | 101.0                 | 0.0          | 135.7                  | 39.0           |
| Tunisia                       | 428.0                 | 168.0        | 328.6                  | 320.7          |
| <b>Total Bilateral</b>        | <b>2 586.0</b>        | <b>651.3</b> | <b>2 356.1</b>         | <b>1 910.1</b> |
| <b>Regional Co-operation</b>  | 471.0                 | 222.5        | 739.8                  | 478.4          |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>3 057.0</b>        | <b>874.0</b> | <b>3 095.9</b>         | <b>2 388.0</b> |

Fonte: Comissão Europeia, 2005 : 42

<sup>234</sup> Após esta data, o financiamento passaria a ser disponibilizado através da Política Europeia de Vizinhança, conforme analisado posteriormente nesta tese.

Destes dados importa salientar que do financiamento global comprometido no âmbito do Programa MEDA I, 4% (111 milhões de euros) foram destinados aos territórios palestinianos, sendo que apenas 53% deste financiamento foi executado. Já no que diz respeito ao programa MEDA II, foram inicialmente destinados aos territórios palestinianos 14% (350 milhões de euros) do financiamento total, tendo a execução correspondido a 93% da verba atribuída. Esclarece-se que, considerando que o programa MEDA se destinava à ajuda financeira e técnica às economias menos desenvolvidas, Israel não é elegível no quadro deste mecanismo.

Nesta análise, e face às competências que lhe são atribuídas no quadro do sistema político da União Europeia, importa considerar a avaliação do Parlamento Europeu ao desenvolvimento da PEM e, em particular, à execução do Programa MEDA. Conforme apresentado na resolução aprovada pelo Parlamento Europeu relativa ao Programa MEDA 1995-1999 (cf. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório anual do programa MEDA 2000* (COM(2001) 806 - C5-0524/2002 - 2002/2235(INI)), o Parlamento começa por destacar que “o rácio pagamentos/autorizações relativo à parte da ajuda não reembolsável foi muito fraco” e que as causas principais deste facto residiram “na morosidade das negociações, no carácter plurianual de certas operações, na capacidade administrativa limitada dos países MEDA e na complexidade dos procedimentos do programa”<sup>235</sup>. Acrescenta o Parlamento que se deveria proceder “a uma avaliação sistemática do impacto dos projetos de cooperação nos direitos humanos (...) e que se incluam nos instrumentos bilaterais de aplicação das ajudas financeiras MEDA condições semelhantes às contidas nos acordos de associação; solicitando à Comissão, ao Conselho e aos países parceiros que atribuam prioridade a estas questões e se empenhem no respeito dos direitos humanos de forma coerente, constante e eficaz”. Por outro lado, o Parlamento salienta que “uma zona de comércio livre só pode funcionar e gerar prosperidade se as capacidades económicas, produtivas e tecnológicas dos países em causa forem de níveis similares”, recordando igualmente que “as desigualdades e a precariedade do tecido social, que conduzem à exclusão e à pobreza, são os principais fatores que devem orientar o programa MEDA”. Acrescenta, ainda, o documento que “a experiência adquirida com o desenvolvimento do mercado único

---

<sup>235</sup> Em relação a esta matéria, importa salientar que semelhante avaliação foi elaborada no contexto das entrevistas realizadas no quadro da presente investigação a representantes dos países do Sul do Mediterrâneo, com particular destaque para a complexidade do programa MEDA e procedimentos associados aos processos de financiamento europeu.

Europeu deveria ser utilizada para construir um quadro normativo homogêneo para as zonas de comércio livre euro-mediterrânico”. Já no que concerne ao conflito israelo-palestiniano, o Parlamento “deplora profundamente a não resolução do conflito no Médio Oriente, o que limita consideravelmente os progressos do projeto de Carta Euromediterrânica para a Paz e a Estabilidade, bem como a execução dos programas financiados por MEDA nesta região” (cf. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório anual do programa MEDA 2000* (COM(2001) 806 - C5-0524/2002 - 2002/2235(INI))).

Neste sentido, interpreta-se que Parlamento Europeu partilha os princípios e valores fundamentais que sustentam a dimensão normativa da identidade internacional da União Europeia, atribuindo particular importância ao respeito pelos direitos humanos, bem como à melhoria geral das condições de vida das sociedades do Sul do Mediterrâneo e promoção do desenvolvimento económico e social. Já no que concerne à dimensão institucional da UE, salientam-se os múltiplos apelos à adoção de melhores práticas de gestão e execução por parte da Comissão Europeia e a afirmação do papel do Parlamento enquanto instituição central de fiscalização das políticas comunitárias.

Posteriormente, numa resolução adotada em Junho de 2007, o Parlamento Europeu “confirma a convicção manifestada na sua Resolução de 27 de Outubro de 2005 sobre a reapreciação do processo de Barcelona de que, embora não tenha ainda produzido os benefícios esperados e o seu contributo para o abrandamento das tensões na área tenha ficado aquém do seu potencial, a parceria pode ser melhorada, pelo que o Processo de Barcelona continua a constituir o enquadramento adequado para a política mediterrânica, que tem de ser alterada e para a qual é necessária uma vontade política adequada para se obterem melhores resultados”, acrescentando que “do ponto de vista de uma estratégia global, a pertinência do Programa MEDA como instrumento de assistência comunitária que sustenta o processo de Barcelona e os acordos de associação bilaterais foi julgada satisfatória, segundo a ‘conclusão global’ da avaliação intercalar do Programa MEDA II, que constata também que a pertinência do programa aumentou do período do MEDA I para o do MEDA II podendo ainda aumentar nos próximos anos” (cf. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o MEDA e o apoio financeiro à Palestina - avaliação, execução e controlo*, 21 de Junho de 2007).

A PEM afirmava-se, assim, como a política europeia enquadradora das relações com os países do Sul do Mediterrâneo. Porém, considerando os objetivos ambiciosos inicialmente definidos – como a criação de uma área de paz e estabilidade e uma de comércio livre entre os Estados parceiros – os resultados foram, manifestamente, modestos tendo suscitado um conjunto de críticas (cf., entre outros, Attinà e Stavridis, 2001; Bicchi, 2011; Davidson et al, 2002; Del Sarto e Schumacher, 2005; Joffé e Vasconcelos, 2000). Em primeiro lugar, a PEM, conforme definida pela Declaração de Barcelona, não conseguiu cumprir nem as expectativas europeias – designadamente de promoção da paz e estabilidade a aprofundamento das relações económicas com os países do Mediterrâneo – nem as expectativas dos países do Sul, de maior abertura e proximidade ao mercado europeu e melhoria das condições gerais de vida. Em segundo lugar, no que concerne ao capítulo político e de segurança, pese embora os esforços da UE em retirar o conflito israelo-palestiniano da agenda de negociações, a sua influência não deixou de se fazer sentir, condicionando os desenvolvimentos da PEM. Seja do ponto de vista prático<sup>236</sup>, seja do ponto de vista político – pela instabilidade decorrente da conflitualidade existente –, o referido conflito marcou de forma indelével o espírito da Parceria, com reflexo nas relações entre a UE e cada um dos países parceiros. Finalmente, a PEM não resultou numa melhoria significativa das condições políticas e de desenvolvimento económico e social na maioria dos países do Sul, condicionando assim o papel da UE na região. Porém, o Mediterrâneo permanecia uma área de importância estratégica fundamental para a União Europeia.

Cinco anos após a assinatura da Declaração de Barcelona, e salientando a importância estratégica do Mediterrâneo para a política externa europeia, a 19 de Junho de 2000 o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira aprovou a ‘Estratégia Comum para a Região Mediterrânica’ (cf. *Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, Anexo V - Estratégia Comum da União Europeia para a Região Mediterrânica*, 19-20 de junho de 2000). Este documento formalizava o processo de cooperação política entre a UE e os países do Norte de África e Médio Oriente, desenvolvido ao longo das últimas décadas, e estabelecia as linhas gerais da ação externa europeia para a região. Importa salientar que, para além do reconhecimento do Mediterrâneo enquanto área de importância central para a UE, a existência de uma

---

<sup>236</sup> Designadamente através da limitação do acesso a vistos de entrada, por Israel e restantes países árabes da região, que condicionavam a realização de reuniões da PEM no Sul do Mediterrâneo, conforme salientado nas entrevistas realizadas a representantes europeus e de países do Sul.

‘estratégia comum’, após as alterações introduzidas ao TUE em Amesterdão (1997), permitiria a adoção de posições e ações comuns por maioria qualificada.

De acordo com o documento aprovado no Conselho de Santa Maria da Feira,

*“(…) A política mediterrânica da UE é orientada pelo princípio da parceria, devendo esta parceria ser activamente apoiada por ambas as Partes. A UE trabalhará com os seus parceiros mediterrânicos para: desenvolver relações de boa vizinhança; melhorar a prosperidade; eliminar a pobreza; promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, a democracia, a boa governação e o primado do direito; promover a tolerância cultural e religiosa; e desenvolver a cooperação com a sociedade civil, incluindo as ONG. Para o fazer, a UE apoiará os esforços envidados pelos parceiros mediterrânicos no sentido de alcançar os objectivos definidos na parceria euro-mediterrânica, utilizando as suas relações bilaterais para prosseguir estes objectivos e contribuindo para a criação de um clima de paz no Médio Oriente.*

*A presente Estratégia Comum baseia-se na parceria euro-mediterrânica estabelecida pela Declaração de Barcelona e no seu subsequente acervo – a Declaração de Berlim –, bem como na política que desde longa data a União Europeia tem vindo a adoptar para o Mediterrâneo, com as suas componentes bilateral e regional.*

*A UE está convicta de que o êxito do processo de paz do Médio Oriente, em todas as suas vertentes, e a resolução dos outros conflitos da região são condições prévias importantes para a paz e a estabilidade no Mediterrâneo. Devido aos seus interesses na região e às suas relações estreitas e de longa data com os países que a compõem, a União aspira a desempenhar plenamente o seu papel na instauração da estabilidade e do desenvolvimento no Médio Oriente. A cooperação já iniciada no quadro do Processo de Barcelona é um elemento determinante para lançar as bases do pós-paz. Por conseguinte a União apoiará os esforços das partes com vista à aplicação dos acordos de paz. A este respeito, a adopção da Carta Euro-Mediterrânica para a Paz e a Estabilidade, que é um objectivo prévio à adopção desta estratégia, deverá ser um elemento determinante do "pós-processo de paz" no Mediterrâneo.*



*Consciente da importância vital da região mediterrânica para a UE e desejoso de reforçar ainda mais a dimensão mediterrânica da União, o Conselho Europeu adopta a presente Estratégia Comum. Esta abrange a totalidade das relações da UE com todos os seus parceiros no Processo de Barcelona e com a Líbia. Não inclui, no entanto, as relações bilaterais da UE com os países mediterrânicos candidatos à adesão à UE, uma vez que essas relações estão abrangidas pelo processo de adesão. Continuando embora a União Europeia a desempenhar plenamente o seu papel no âmbito do Processo de Paz no Médio Oriente, em conformidade com o seu acervo, incluindo a Declaração de Berlim, a presente Estratégia Comum abrangerá o contributo da UE para a consolidação da paz no Médio Oriente, depois de alcançada uma solução de paz global. (...) (cf. Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, Anexo V - Estratégia Comum da União Europeia para a Região Mediterrânica, 19-20 de junho de 2000).*

A estratégia aprovada pelo Conselho Europeu em Santa Maria da Feira, para além de reiterar os princípios e valores que se considera constituírem a dimensão normativa da identidade internacional da UE, salienta o espírito de parceria – lógica ‘horizontal’ – que deve caracterizar as relações euro-mediterrânicas, ao mesmo tempo que coloca a par a dinâmica regional multilateral – do Mediterrâneo – e a bilateral, entre a UE e cada um dos Estados parceiros. Acrescem as referências ao conflito israelo-palestiniano, e respetivo processo de paz, entendido enquanto ‘condição prévia’ para a estabilidade e desenvolvimento na região, objetivo para o qual ‘União aspira a desempenhar plenamente o seu papel’. Interpreta-se da referida Estratégia que a inclusão da questão palestina, no quadro das relações euro-mediterrânicas, terá lugar apenas após a conclusão de um acordo de paz, no sentido de consolidação dos esforços e promoção de uma solução pacífica e duradora para a região.

É tendo por base esta Estratégia Comum, e num contexto interno à UE marcado pelo maior alargamento da história do projeto europeu – que viria a ocorrer em 2004 – que a Comissão Europeia apresenta, em Março de 2003, uma comunicação designada “Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours” (cf. *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Bruxelas, 11 de março 2003), lançado as bases do que viria a constituir a Política Europeia de Vizinhança (PEV).

A abordagem adotada na PEV constitui, entende-se, uma importante mudança política na relação entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo, tendo em conta o quadro definido pela Declaração de Barcelona. Desde logo porque implica duas alterações fundamentais: em primeiro lugar, a inclusão numa mesma política europeia de todos os países da vizinhança próxima<sup>237</sup>, excluindo aqueles que se encontrassem em processo de candidatura à adesão ao projeto europeu, deixando assim de distinguir as margens Sul e Oriental do Mediterrâneo<sup>238</sup>; em segundo lugar, porque altera a lógica de relação multilateral – com base numa abordagem sub-regional – para um relacionamento, primariamente, bilateral entre a UE e cada um dos Estados parceiros. Porém, do ponto de vista dos princípios e valores comuns a defender no contexto da PEV – designadamente democracia, direitos humanos, Estado de direito, boa governação, princípios da economia de mercado e desenvolvimento sustentável – não se interpretam alterações significativas (cf. *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Bruxelas, 11 de março 2003).

Já quanto aos instrumentos disponíveis no contexto da Política de Vizinhança Europeia – que continuavam a ser promovidos pela estrutura comunitária do sistema político da UE, sendo geridos e implementados pela Comissão Europeia, com o acompanhamento do Parlamento Europeu – eles estariam consagrados em planos de ação bilaterais (UE-Estado parceiro)<sup>239</sup>, decorrentes de ‘Acordos de Associação’ ou ‘Acordos de Parceria e de Cooperação’ previamente estabelecidos, e passariam a ser financiados pelo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) (cf. *Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria*). No que diz respeito aos países do Sul, mantinham-se os princípios e orientações gerais definidas na Parceria Euro-Mediterrânica, através da Declaração de Barcelona, sendo porém adaptados aos novos instrumentos – conceptuais (bilaterais) e financeiros – definidos no contexto da PEV.

---

<sup>237</sup> Argélia, Arménia, Autoridade Palestiniana, Azerbaijão, Bielorrússia, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Moldávia, Síria, Tunísia e Ucrânia.

<sup>238</sup> Importa, porém, salientar que esta opção foi ajustada posteriormente, com a manutenção da definição da Parceria Euro-Mediterrânica e a criação da Parceria Oriental (que inclui a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia), em 2008.

<sup>239</sup> Em alguns casos designados ‘agendas de associação’, considerando o estado menos desenvolvido da cooperação entre a UE e o Estado parceiro.

De acordo com alguns autores (cf. Del Sarto e Schumacher, 2005; Bicchi, 2011), o conceito de ‘europa alargada-vizinhança’ que sustentava a PEV constituía um claro reflexo, e resultado, das dinâmicas internas da UE. Desde logo, tal como reflete o documento apresentado pela Comissão Europeia, o contexto do alargamento estava bem presente na nova visão da UE face à sua vizinhança próxima.

*“On 1 May 2004, the European Union will enter a new and historic phase. An enlarged Union of 25 countries, with a combined population of more than 450 million and GDP of almost €10000 billion, will fundamentally increase the political, geographic and economic weight of the EU on the European continent. Enlargement will boost EU growth and employment opportunities within a framework of shared values and common respect for fundamental liberties. New patterns in the movement of people, capital, goods and services will increase diversity in culture and traditions. Beyond the EU’s borders, enlargement will change the shape of the EU’s political and economic relations with other parts of the world.*

*Enlargement gives new impetus to the effort of drawing closer to the 385 million inhabitants of the countries who will find themselves on the external land and sea border, namely Russia, the Western NIS and the Southern Mediterranean. The accession of the new member states will strengthen the Union’s interest in enhancing relations with the new neighbours. Over the coming decade and beyond, the Union’s capacity to provide security, stability and sustainable development to its citizens will no longer be distinguishable from its interest in close cooperation with the neighbours. (...)(cf. Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruxelas, 11 de março 2003).*

De acordo com Del Sarto e Schumacher (2005 : 19), o objetivo de estabelecer um ‘círculo de amigos’<sup>240</sup> em torno da União Europeia pode ser interpretado como uma tentativa de criar uma ‘zona tampão’ em matéria de segurança, ao mesmo tempo que se procura esbater a definição de fronteiras externas da UE. Aos Estados parceiros da PEV eram prometidos todos os privilégios do acesso ao projeto europeu – incluindo o acesso ao mercado – com exceção da adesão plena (i.e. capacidade de participação nas

---

<sup>240</sup> “(...) the EU should aim to develop a zone of prosperity and a friendly neighbourhood – a ‘ring of friends’ – with whom the EU enjoys close, peaceful and co-operative relations. (...)” (cf. Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruxelas, 11 de março 2003 : 4).

instituições da UE). Para tal, teriam de cumprir um conjunto de pressupostos, definidos bilateralmente nos Acordos de Associação e respetivos planos de ação, cuja implementação estaria sujeita a mecanismos de condicionalidade negativa (ex.: sanções políticas e económicas) ou positiva (ex.: disponibilização de novos financiamentos e atualização do estatuto de associação). Privilegiava-se, assim, a promoção de um conceito abrangente de ‘europeização’ face aos países da vizinhança, entendido enquanto um processo alargado de transformação política, económica e societal, assente em três mecanismos essenciais: i) cumprimento de obrigações legais precisas, decorrentes da experiência anterior de preparação para a adesão à UE; ii) mudanças objetivas nas estruturas económicas e nos interesses dos indivíduos, como resultado da integração no projeto europeu; e iii) mudanças subjetivas nas convicções, expectativas e identidades dos indivíduos (ao nível regional / étnico, nacional e europeu), que promovem uma vontade política para adotar as normas europeias (Emerson, 2004 : 2). Importa salientar, conforme destacam Del Sarto e Schumacher (2005 : 26-27), que a concetualização que sustenta a ‘europa alargada-vizinhança’ foi forjada no seio da DG Alargamento (ELARG)<sup>241</sup> da Comissão Europeia, sem o envolvimento inicial da DG de Relações Externas e, em particular, dos *desk officers* responsáveis pelas questões do Mediterrâneo e Médio Oriente. No contexto da presente investigação, considera-se que estas questões assume particular relevância, por um lado porque se entende que a definição concetual de ‘europa alargada-vizinhança’ constitui uma dimensão fundamental da identidade internacional da UE, enquanto elemento de exportação de um modelo normativo (i.e. forma de organização do sistema internacional); e, por outro, porque demonstra a existência de tensões institucionais – designadamente conceptuais – no seio do sistema político da UE<sup>242</sup>. Trata-se neste caso, entende-se, de uma preponderância do modelo concetual adotado para o processo de alargamento face ao paradigma estabelecido no quadro das relações externas da UE, e consolidado no caso do PEM, que se distinguem, desde logo, por uma primazia dos instrumentos económicos e políticos tendentes à criação de zonas de comércio livre, em detrimento de instrumentos no quadro da ajuda ao desenvolvimento.

---

<sup>241</sup> Posteriormente sob responsabilidade do Comissário para o Alargamento e Política de Vizinhança.

<sup>242</sup> Recorde-se que, como acima referido, o Parlamento Europeu não entendia necessárias mudanças na abordagem adotada no âmbito da PEM.

Ao mesmo tempo, entende-se que a PEV procurava gerir uma tensão interna à UE – anteriormente referida – e que diz respeito às prioridades definidas pelos diferentes Estados-membros quanto às relações a estabelecer com as diferentes áreas que compõem a vizinhança próxima da União. Com a adesão dos países da Europa Central e de Leste em fase de consolidação, esta foi a solução encontrada para mitigar os diferentes interesses, e tradições, de relações estabelecidas com o Mediterrâneo Oriental e do Sul, procurando equilibrar as posições defendidas pelos países da Europa do Norte, liderados pela Alemanha, e os países da Europa do Sul, liderados pela França. Neste contexto importa salientar, como defendem Del Sarto e Schumacher (2005 : 27), que a PEV pode ser entendida como reflexo de “uma mudança na auto-perceção” da UE, já que enquanto a Parceria Euro-Mediterrânica salientava a importância das relações Norte-Sul, a PEV transmitia “explicitamente uma abordagem Centro-Periferia” – conforme patente na expressão ‘Vizinhança’ – estando, naturalmente, a UE no centro desta dinâmica relacional. Esta alteração de perceção, a confirmar-se, implicaria a adoção de uma lógica, primariamente, horizontal nas relações estabelecidas com os países terceiros.

Já no que concerne aos países do Sul do Mediterrâneo, a interpretação face às alterações promovidas pela PEV distingue-se em dois entendimentos. Um primeiro, demonstrado em particular pelos estados árabes, que considera a PEV como uma eliminação da diferenciação, entendida como positiva<sup>243</sup>, entre as diferentes áreas sub-regionais que compõem a vizinhança próxima da UE. Das entrevistas realizadas a representantes institucionais de países árabes do Sul do Mediterrâneo, interpreta-se a perceção de que a nova abordagem da UE constituiria, mesmo, uma desvalorização desta área sub-regional, no quadro alargado das relações externas da União Europeia, bem como da lógica de construção sub-regional que sustentava a PEM. Um segundo entendimento, exposto no essencial por representantes israelitas, valoriza positivamente o quadro proposto pela PEV, já que dá prioridade às relações bilaterais entre a UE e cada um dos Estados parceiros, eliminando assim os condicionamentos decorrentes dos diferentes desenvolvimentos alcançados no plano regional.

---

<sup>243</sup> Conforme salientado em diversas entrevistas realizadas a académicos e representantes institucionais de países do Sul do Mediterrâneo.

É já no quadro da implementação da Política Europeia de Vizinhança que surge, por iniciativa da França, em 2007, uma proposta de revitalização da parceria euro-mediterrânica, através de uma criação de uma nova arquitetura institucional: a União para o Mediterrâneo. A proposta inicial, apresentada a 20 de Dezembro de 2007, foi consubstanciada no “Appel de Rome pour l’Union pour la Méditerranée de la France, l’Italie et l’Espagne”, segundo o qual “Convaincus du fait que la Méditerranée, creuset de culture et de civilisation, doit reprendre son rôle de zone de paix, de prospérité, de tolérance, le Président de la République Française, le Président du Conseil de Ministres de l’Italie et le Président du Gouvernement de l’Espagne se sont réunis à Rome le 20 décembre 2007 pour réfléchir ensemble aux lignes directrices du projet d’Union pour la Méditerranée (...) Dans les mois à venir et jusqu’au sommet, la France, l’Espagne et l’Italie, entameront les travaux préparatoires en étroite consultation avec les pays appelés à y participer (...)” (cf. *Appel de Rome pour l’Union pour la Méditerranée de la France, l’Italie et l’Espagne*, 20 de Dezembro de 2007). A exclusão dos restantes Estados-membros da UE da promoção desta iniciativa desagradou aos parceiros europeus, em particular à Alemanha, tendo o ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank Walter Steinmeier, e a chanceler Angela Merkel, criticado abertamente a ideia embrionária do presidente francês, argumentando que o orçamento da União não poderia ser utilizado para financiar iniciativas criadas para servir interesses de determinados Estados-Membros, uma vez que esta tendência teria o potencial de desencadear uma dinâmica adversa que poderia levar à desintegração da UE. De acordo com a chanceler alemã, “Northern Europeans also share responsibility for the Mediterranean, just as the the future of the borders with Russia and Ukraine is an issue that concerns those living on the Mediterranean” (cit in *Der Spiegel*, 6 de Dezembro de 2007). Em alternativa, a Alemanha sugeriu a criação de uma parceria que incluiria todos os Estados do Sul do Mediterrâneo, Estados-membros da UE e Estados balcânicos. Surgia, assim, a União para o Mediterrâneo (UpM), composta por 43 Estados-membros<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> Albânia; Alemanha; Argélia; Áustria; Bélgica; Bósnia Herzegovina; Bulgária; Chipre; Croácia; Dinamarca; Egito; Eslováquia; Eslovénia; Espanha; Estónia; Finlândia; França; Grécia; Hungria; Irlanda; Israel; Itália; Jordânia; Letónia; Líbano; Lituânia; Luxemburgo; Malta; Marrocos; Mauritânia; Mónaco; Montenegro; Países Baixos; Palestina; Polónia; Portugal; Reino Unido; República Checa; Roménia; Síria; Suécia; Tunísia; e Turquia.

Esta iniciativa, formalmente apresentada a 14 de Julho de 2008 numa cerimónia internacional, em Paris, no quadro da presidência francesa da UE, inclui três importantes alterações: a existência de uma co-Presidência a assumir por um Estado-membro da UE e um Estado do Sul do Mediterrâneo; a institucionalização de Cimeiras, de Chefes de Estado e de Governo, com a participação de todos os Estados parceiros; e a criação de um Secretariado (cf. Johansson-Nogués, 2011). Para além disso, a UpM definia cinco áreas prioritárias – desenvolvimento empresarial; desenvolvimento urbano e de transportes; energia; água e ambiente; educação e ensino superior; e questões sociais e civis – para as quais seriam desenvolvidos projetos concretos e iniciativas de cooperação regional, de acordo com uma geometria variável – ou seja, seguindo uma abordagem flexível e pragmática que permitiria a que cada membro para participar apenas nos projetos do seu interesse – e seguindo o princípio da co-apropriação (co-ownership), com base no funcionamento equitativo e responsabilidade compartilhada (cf. Union for the Mediterranean, s.n.).

A criação da UpM vem, desta forma, criar um elemento adicional ao já complexo quadro de relações euro-mediterrânicas. Face à multiplicidade de iniciativas – PEM, PEV e UpM – a Comissão Europeia apresentou, em maio de 2008, uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento na qual avaliava os desenvolvimentos alcançados e procurava clarificar as modalidades de relação entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo. De acordo com este documento, designado “Barcelona Process: Union for the Mediterranean”

*“(...) It should build on and reinforce the successful elements of the existing Barcelona Process. Thus the Barcelona Declaration, its goals and its cooperation areas remain valid and its "three chapters of cooperation" (Political Dialogue, Economic Cooperation and Free Trade, and Human, Social and Cultural Dialogue) will continue to constitute the backbone of Euro-Mediterranean relations. The 5-year work programme adopted by the 2005 Barcelona Summit (including the fourth chapter of cooperation on "Migration, Social Integration, Justice and Security" introduced at that stage), the 2008 annual work programme adopted by Foreign Affairs Ministers in Lisbon in November 2007 and the conclusions of the sector ministerial meetings will remain in force.*

*Following the views expressed by most EU Member States and Mediterranean Partners, the Commission considers that the current structures of the Barcelona Process, and in particular the Euro-Mediterranean Senior officials meetings, the Euro-Mediterranean Committee meetings and the experts' meetings should be preserved and reinforced where possible. Political and economic dialogues are a major feature of the multilateral dimension of Euro-Mediterranean relations and should continue to operate.*

*The "Barcelona Process: Union for the Mediterranean" will be a multilateral partnership. By focusing on regional and trans-national projects it should increase the potential for regional integration and cohesion. (...) (cf. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Barcelona Process: Union for the Mediterranean", Bruxelas 20 de maio de 2008)*

Significa isto que as relações entre a União Europeia e os países do Norte de África e Médio Oriente – entre os quais Israel e a Autoridade Palestiniana – ficam, assim, enquadradas na Política Europeia de Vizinhança – enquanto elemento orientador da abordagem da UE a este espaço geopolítico –, no seio da qual se inserem na Parceria a Sul e cuja cooperação técnica será executada, primariamente, através da União para o Mediterrâneo. Os princípios, valores e objetivos gerais que pautam as relações entre a União Europeia e os países do Norte de África e Médio Oriente continuam a ser definidos pela Declaração de Barcelona, assinada em 1995, conforme acima analisado. A designação permanece a de Parceria Euro-Mediterrânica (EUROMED).

No que concerne ao contributo da dimensão regional das relações externas europeias para a compreensão da expressão da identidade internacional da União face ao conflito israelo-palestiniano, recorre-se ao modelo de análise proposto – nível contextual, explicativo e interpretativo – observando as dinâmicas entre as três principais dimensões consideradas: normativa, nacional e institucional.

Importa, desde logo, salientar que a criação, primeiro, da Parceria Euro-Mediterrânica e, depois, da Política Europeia de Vizinhança, se desenvolve num contexto internacional marcado pela globalização e crescente interdependência económica e política. No mesmo sentido, as democracias liberais sustentadas em economias de mercado são entendidas como modelos de organização política,



económica e social tendentes ao desenvolvimento e promoção do bem-estar das sociedades ocidentais, o que origina que Estados e Organizações Internacionais, e designadamente a União Europeia, procurem promover os referidos modelos noutras áreas regionais. Considera-se, assim, que estas representam as condicionantes do sistema internacional que influenciam a construção da identidade política internacional da União Europeia, e designadamente face ao Norte de África e Médio Oriente, às quais acrescem as perceções de (in)segurança decorrentes da instabilidade, real ou latente, que caracteriza aquela área regional.

Ao nível interno, da União Europeia, o contexto é marcado por um período de significativa expansão e consolidação do projeto europeu, concretizado em 2004 com a adesão de 10 novos Estados-membros em 2004. Tal como referido, este processo assume uma importância fundamental na redefinição das estratégias e políticas da UE para as áreas que compõem a sua vizinhança próxima, seja por razão da necessidade de gestão de equilíbrios internos à União, seja pela necessidade de gestão e estabilização das suas fronteiras externas.

No que concerne à análise da *dimensão normativa* da identidade internacional da UE, aplicada a esta área regional, consideram-se três elementos fundamentais: i) a compatibilização entre os princípios e valores que sustentam a narrativa externa da UE e os instrumentos adotados no quadro das relações externas europeias; ii) a adoção do modelo concetual desenvolvido no contexto do processo de alargamento a um quadro mais vasto das relações externas da UE; e iii) a aplicação do princípio da condicionalidade.

Considera-se que os princípios e valores enunciados na Declaração de Barcelona (1995) correspondem ao quadro normativo adotado pela política externa europeia, designadamente no que concerne à defesa dos direitos humanos e liberdades fundamentais, princípios de Estado de Direito e da democracia, respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável e bem-estar das sociedades. Pese embora a Parceria Euro-Mediterrânica atribua particular importância à promoção da democracia e do primado da Lei, importa salientar que o objetivo central da PEM, conforme definida pela Declaração de Barcelona, era a criação de uma zona de comércio livre entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo. Isto porque, considera-se, no quadro das políticas regionais a UE adota uma abordagem marcadamente liberal, segundo a qual o desenvolvimento económico –

alcançado através da liberalização dos mercados – originaria reformas políticas – assentes em sociedades civis mais sólidas – tendentes à promoção de regimes democráticos. É neste sentido, entende-se, que são adotados instrumentos de promoção do desenvolvimento económico e social, reforço do sector privado e sustentabilidade ambiental, entendidos como mecanismos de resposta à globalização económica e promotores de potenciais reformas políticas. Acresce que a União Europeia não deixa de atentar aos seus interesses económicos e comerciais próprios, designadamente pela preparação dos mercados da vizinhança próxima para a entrada de produtos europeus.

É, também, neste sentido que o modelo concetual que sustenta o processo de alargamento do projeto europeu influencia as relações externas da União Europeia. Pese embora as particularidades inerentes à PEM, considera-se que a Política Europeia de Vizinhança vem acentuar a aplicação da abordagem e instrumentos utilizados no alargamento da UE às relações com os Estados que constituem a vizinhança europeia. Exemplo disso é a adoção de ‘Acordos de Associação’ e ‘Planos de Ação’, bem como de instrumentos de financiamento sujeitos ao princípio da condicionalidade. Este, que pode ter uma lógica de aplicação negativa – sancionatória – ou positiva – recompensadora – é importado do processo de alargamento e consagrado nos mecanismos políticos e financeiros da PEM e PEV.

Neste contexto importa salientar o que se entende por tensão entre a promoção de relações horizontais – parceria – e verticais – de poder – entre a UE e os Estados do Sul do Mediterrâneo. Se nas declarações políticas, e designadamente na Declaração de Barcelona, é afirmado o princípio da parceria e equidade entre parceiros – o que significaria a existência de relações horizontais –, já a aplicação dos instrumentos de acordo com o princípio da condicionalidade implica a existência de relações verticais, sendo a UE que define os critérios e regras de aplicação dos mesmos. Acresce que tensão equivalente pode ser encontrada na promoção de dinâmicas de socialização – no essencial ao nível político – por oposição a dinâmicas de condicionalidade, ao nível económico e comercial.

No que diz respeito à *dimensão nacional*, consubstanciada pelos contributos próprios dos Estados-membros, não pode deixar de se destacar a tensão decorrente da definição de diferentes prioridades, pelos Estados da UE, quanto às relações a estabelecer com as várias áreas que compõem a vizinhança próxima da União. Com a adesão dos países da Europa Central e de Leste era necessário reajustar os equilíbrios de

poder internos à União, designadamente entre os Estados do Sul, liderados pela França, que defendem a prioridade do Mediterrâneo, e os Estados da Europa Central e de Leste, que atribuem maior importância à região dos Balcãs, Cáucaso e Ucrânia.

Finalmente, no que diz respeito à *dimensão institucional*, importa destacar a centralidade assumida pela Comissão Europeia no contexto das relações externas da UE, numa atividade em que é acompanhada pelo Parlamento Europeu. Neste quadro destaca-se a tensão institucional no seio da própria Comissão. Esta reflete-se na distinção entre uma abordagem tradicionalmente orientada para a cooperação para o desenvolvimento, prosseguida pela DG de Relações Externas, e a primazia atribuída aos instrumentos tendentes à criação de zonas de comércio livre e reformas políticas, defendida pela DG Alargamento. Esta mesma tensão, interpreta-se, é perceptível nas declarações emanadas pelo Parlamento Europeu.

Conclui-se, salientando o papel do conflito israelo-palestiniano enquanto elemento condicionador das relações entre a União Europeia e os Estados que compõem a Parceria Euro-Mediterrânica. Pese embora não conste da agenda política da Parceria, a instabilidade gerada pelo conflito e as consequências nas relações entre os Estados do Sul do Mediterrâneo têm impedido a promoção da cooperação sub-regional no Sul do Mediterrâneo – fundamental à concretização de uma zona de livre comércio –, bem como o desenvolvimento do diálogo político e de segurança entre a União e o conjunto dos países do Sul. Neste sentido, a abordagem bilateral seguida pela PEV pode resultar num aprofundamento das relações entre a União e cada um dos Estados do Sul, com particular destaque para Israel.

### *Das relações bilaterais*

A partir da década de 1990, a dinâmica bilateral desenvolvida no âmbito das relações externas da União Europeia<sup>245</sup> face aos principais atores do conflito israelo-palestiniano – Israel e a Autoridade Palestiniana – é, conforme acima mencionado, enquadrada, primeiro, pela Parceria Euro-Mediterrânica (1995) e, depois, pela Política Europeia de Vizinhança (2004). Importa, porém, destacar que apesar da partilha do mesmo quadro regional, existem fatores importantes que distinguem as duas situações em análise. Desde logo, o facto de Israel se apresentar como uma entidade estatal, detentora de plena personalidade jurídica, e apoiada por uma estrutura institucional, política e económica consolidada. Ao contrário, as estruturas representativas da comunidade palestina foram evoluindo de acordo com os desenvolvimentos do processo de paz, mantendo-se as limitações decorrentes da ausência de paridade institucional (ex.: capacidade legislativa; controlo de fronteiras; recolha de impostos; sistema bancário; etc.).

Em segundo lugar, a diferente abordagem dos atores no conflito face à influência que este deve ter no quadro das relações bilaterais com a União Europeia. Para Israel, a UE é, primariamente, um ator económico e comercial, pelo que o seu papel no processo de paz – que entende como mais favorável à posição palestina – deve ser limitado. Ao contrário, as relações económicas com a União assumem primordial importância<sup>246</sup>, não devendo, por isso, ser influenciadas, negativamente, pelos desenvolvimentos das negociações. Já para a Autoridade Palestiniana, as relações bilaterais com a União não devem ser separadas do processo de paz. No plano palestino, estas relações assentam, no essencial, no apoio económico, ajuda humanitária e capacitação institucional da Autoridade Palestiniana, pelo que dependem, inteiramente, dos desenvolvimentos no conflito. Acresce, conforme previamente referido, que para os palestinos a UE deveria utilizar a sua influência económica – e, nesta medida, as relações bilaterais – face a Israel para exercer pressão no contexto do processo de paz,

---

<sup>245</sup> Conforme estabelecido no TUE, assinado em Maastricht em 1992.

<sup>246</sup> De acordo com os dados publicados pela Direção-Geral do Comércio, da Comissão Europeia, ao longo das últimas duas décadas a UE é responsável por cerca de 30% do comércio internacional de Israel, logo seguida dos Estados Unidos da América, com cerca de 20%. Importa destacar que a balança comercial é, tendencialmente, negativa para Israel, já que as importações oriundas da UE superam as exportações, ao contrário do que acontece face ao mercado norte-americano. (cf. European Union trade with Israel, 2014).

designadamente através da aplicação do princípio da condicionalidade (neste caso, negativa).

Em terceiro lugar, a diferenciação no desenvolvimento socioeconómico dos atores no conflito. De acordo com vários autores, os índices de desenvolvimento económico de Israel colocam este país a par da maioria dos Estados-membros da UE, distinguindo-se, claramente, das situações verificadas nos restantes parceiros do Sul do Mediterrâneo<sup>247</sup> (cf., por exemplo, Pardo e Peters, 2010 : 48; Tóvias, 2011 : 8-16). Significa isto que os interesses e necessidades de cada um dos atores – Israel e Autoridade Palestiniana – face às relações a estabelecer com a União Europeia são, marcadamente, distintos. No âmbito das relações externas, Israel atribui maior prioridade à dimensão socioeconómica, comercial e financeira, enquanto a Autoridade Palestiniana se insere nas dimensões de cooperação, ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária. Neste quadro, também as abordagens adotadas pela UE, no âmbito comunitário, são distintas e geridas por diferentes Direções-Gerais da Comissão, com respetivo acompanhamento por diferentes Comissões no seio do Parlamento Europeu.

É neste contexto que se desenvolvem as relações bilaterais entre a União Europeia e Israel<sup>248</sup> e entre a UE e a Autoridade Palestiniana<sup>249</sup>. No âmbito dos objetivos propostos na presente tese, a análise subsequente pretende compreender como se desenvolvem as referidas relações bilaterais, nomeadamente se privilegiam uma ‘lógica vertical’ – i.e. num contexto de afirmação de poder, seja ele político ou económico – ou ‘horizontal’ – entendida como relações de paridade entre atores –, bem como se os instrumentos utilizados promovem dinâmicas de socialização e ou condicionalidade, através de estímulos positivos ou negativos.

No que concerne a Israel, importa salientar que este Estado esteve entre os primeiros a estabelecer uma missão diplomática junto das instituições da então Comunidade Económica Europeia (CEE), tendo a referida missão iniciado atividade em

---

<sup>247</sup> Recorde-se que Israel nunca usufruiu dos financiamentos disponibilizados no programa MEDA (I e II) por ultrapassar os critérios de desenvolvimento económico consagrados.

<sup>248</sup> Através do Acordo de Associação assinado em Bruxelas, a 20 de Novembro de 1995 (cf. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part) e em vigor desde 1 de Junho de 2000, após a ratificação por todos os Estados-membros da UE e pelo Knesset.

<sup>249</sup> Através do Acordo de Associação Interino, (cf. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part)

1958. Em 1964 foi assinado o primeiro acordo comercial entre a CEE e Israel, com vista à suspensão de tarifas externas comuns, seguido de um acordo preferencial, em 1970, e um acordo de livre comércio, assinado em 1975 (cf. *Agreement between the European Economic Community and Israel*, 11 de maio 1975; *Statement in the Knesset by Foreign Minister Allon*, 26 de maio 1975). De acordo com Pardo e Peters (2010 : 47), nas décadas seguintes Israel procurou atualizar o acordo assinado em 1975, mas ter-se-á confrontado com a resistência dos responsáveis europeus que terão “ignorado repetidamente” as aspirações israelitas, por existirem divergências significativas face ao processo de paz e às políticas de expansão de colonatos. De facto, esta atualização só veio a ocorrer em 1995, no contexto da promoção de negociações diretas entre israelitas e palestinianos, primeiro em Oslo e mais tarde em Washington, conforme acima referido.

De acordo com os mesmos autores<sup>250</sup>, existe um conjunto de fatores contextuais que condicionam as relações bilaterais entre Israel e a União Europeia desde o início do processo de cooperação, designadamente: i) os elementos históricos, como a expulsão de judeus da Europa e o Holocausto; ii) as diferentes posições dos Estados-membros face ao conflito israelo-palestiniano; iii) a centralidade dos Estados Unidos da América nas relações diplomáticas e no pensamento estratégico de Israel; e iv) a incapacidade do projeto europeu – no âmbito da CEE e da PESC – em desenvolver uma política externa comum para Israel (Pardo e Peters, 2010 : 1). Pese embora a existência destas condicionantes, referidas em momentos anteriores da presente tese, a cooperação entre a CEE e Israel começou por desenvolver-se, numa primeira fase, através o acordo celebrado em 1975, que demonstrava a prioridade atribuída por ambas as partes na promoção e reforço da cooperação em matéria comercial. Segundo o referido acordo:

---

<sup>250</sup> Importa salientar que a obra de Pardo e Peters (2010) é aquela que se considera melhor sintetizar o quadro de relações bilaterais entre a União Europeia e Israel, considerando a escassa literatura que inclua a dimensão política e económica no mesmo nível de análise.

*“(...) The aim of this Agreement is: to promote through the expansion of reciprocal trade the harmonious development of economic relations between the European Economic Community and State of Israel and thus to foster in the Community and in Israel the advance of economic activity, the improvement of living and employment conditions, and increased productivity and financial stability; to promote cooperation in areas which are of reciprocal interest to the Contracting Parties; to provide fair conditions of competition for trade between the Contracting Parties; to contribute in this way, by the removal of barriers to trade, to the harmonious development and expansion of world trade”. (cf. Agreement between the European Economic Community and Israel, 11 de maio 1975)*

Para além das questões comerciais – consagradas no Título I – era constituído um Comité Conjunto que institucionalizaria a cooperação em questões de interesse comum e que procuraria “ways and means of promoting the development and diversification of trade, facilitating the transfer of technological knowhow, and encouraging private investment and contacts and cooperation between the industries of the Community and Israel” (cf. *Agreement between the European Economic Community and Israel*, 11 de maio 1975). Do articulado do Acordo interpreta-se a particular importância atribuída à eliminação das tarifas aduaneiras nos diversos produtos sujeitos a trocas comerciais entre as partes – identificados nos Protocolos I e II do Acordo –, bem como ao estabelecimento das ‘regras de origem’ – Protocolo III – que permitiam a identificação do local de produção do artigo ao qual não seriam aplicadas taxas alfandegárias. Acresce a relevância atribuída à cooperação em matéria de cooperação científica e tecnológica, um dos principais interesses desde cedo demonstrados pelo Estado de Israel, face à promoção de apoio ao financiamento a este sector pelo projeto europeu. Importa, ainda, destacar que este documento não fazia qualquer referência à promoção do diálogo político, o que se justificaria porque tal seria da competência da, então ainda embrionária, Cooperação Política Europeia (CPE) – de âmbito intergovernamental – e não da CEE – âmbito comunitário –, não existindo, à data, uma clara articulação entre estas duas dimensões do projeto europeu.

Esta opção seria, porém, ultrapassada com a assinatura do Acordo de Associação entre a União Europeia e Israel, em Novembro de 1995. Este acordo, que só entraria em vigor em Junho de 2000, foi assinado num contexto político particular. Em primeiro lugar, ao nível internacional, o início da década de 1990 ficava marcado pelos desenvolvimentos das negociações de Oslo e pela expectativa de uma paz alargada na

região. Em segundo lugar, ao nível europeu, este novo acordo era já enquadrado não só pelo Tratado da União Europeia, em vigor desde 1993, como pelos princípios que sustentariam a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM), o que implicava uma articulação entre a dimensão intergovernamental – já que todos os Estados-membros da UE e Estados parceiros assinariam a declaração de Barcelona – e a dimensão comunitária, porque caberia à Comissão Europeia a promoção, gestão e monitorização do processo, com o acompanhamento do Parlamento Europeu. É, precisamente, por esta razão que o Acordo de Associação com Israel – tal como os restantes promovidos no âmbito da PEM, bem como noutras políticas desenvolvidas no quadro das relações externas da UE – careciam não só da assinatura de todos os Estados-membros da União e do Estado parceiro, como da ratificação pelos respetivos parlamentos nacionais, assumindo a forma do procedimento designado por ‘acordo misto’ (cf McGoldrick, 1997 : 78-88; Heliskoski, 2001; Leal Arcas, 2001). Este procedimento, considera-se, atribui maior autoridade e legitimidade<sup>251</sup> a estes instrumentos de cooperação, institucionalizando o compromisso e articulação entre as diversas dimensões – intergovernamental e comunitária – do projeto europeu e refletindo, porque decorrem de um processo partilhado, o entendimento de identidade internacional da União Europeia.

Ao contrário do acordo assinado em 1975, o Acordo de Associação entre a UE e Israel de 1995 começava por referir a partilha de princípios e valores comuns às partes signatárias:

*“Considering the importance of the existing traditional links between the Community, its Member States and Israel, and the common values that they share;*

*Considering that the Community, its Member States and Israel wish to strengthen those links and to establish lasting relations, based on reciprocity and partnership, and promote a further integration of Israel's economy into the European economy;*

---

<sup>251</sup> Conforme concetualizado no capítulo I.2 da presente tese.



*Considering the importance which the Parties attach to the principle of economic freedom and to the principles of the United Nations Charter, particularly the observance of human rights and democracy, which form the very basis of the Association;*

*Conscious of the need to associate their efforts to strengthen political stability and economic development through the encouragement of regional cooperation;*

*Desirous of establishing and developing regular political dialogue on bilateral and international issues of mutual interest;*

*Desirous of maintaining and intensifying a dialogue on economic, scientific, technological, cultural, audiovisual and social matters to the benefit of the Parties;*

*Considering the respective commitments of the Community and Israel to free trade, and in particular to compliance with the rights and obligations arising out of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) as it results from the negotiations of the Uruguay Round;*

*Convinced that the Association Agreement will create a new climate for their economic relations and in particular for the development of trade, investment and economic and technological cooperation (...) (cf. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, 20 de novembro de 1995)*

Conforme expresso no preâmbulo citado<sup>252</sup>, a União Europeia e Israel pretendem, com este novo acordo, aprofundar as suas relações bilaterais numa base de ‘reciprocidade’ e ‘parceria’ – o que parece indicar uma lógica de relacionamento ‘horizontal’ – sustentada em princípios e valores comuns – designadamente o respeito pelos direitos humanos, democracia e liberdade económica – o que se reflete na estruturação do Acordo de Associação em três dimensões fundamentais: diálogo político (Título I); cooperação económica, social, comércio e investimento (Títulos II-IV e VI) e cooperação em matérias científicas e técnicas (Título V) (cf. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European

---

<sup>252</sup> Salienta-se a prática discursiva adotada neste preâmbulo é equivalente à aplicada nos restantes acordos de associação no âmbito da PEM, designadamente o acordo interino aplicável aos territórios da Cisjordânia e Gaza.

Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, 20 de novembro de 1995).

No que concerne ao *diálogo político*, estabelecido nos artigos 3º a 5º do referido Acordo, assumem-se como objetivos fundamentais: o desenvolvimento de uma melhor compreensão mútua e maior convergência de posições em questões internacionais; a promoção de maior segurança e estabilidade regional; bem como a cooperação em matérias de interesse comum, em particular relativas à paz, segurança e democracia. Importa destacar que estes elementos estão, igualmente, presentes noutros acordos assinados no âmbito da PEM que consagram o diálogo político. Porém, e para além desta definição abrangente, importa salientar que no art. 76º fica consagrado que “(...) nenhuma disposição do Acordo obsta a que uma das Partes adote medidas: (a) que considere necessárias para evitar a divulgação de informações contrárias aos seus interesses essenciais de segurança; (b) relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições ou material de guerra ou com a investigação, o desenvolvimento ou a produção indispensáveis para efeitos de defesa, desde que essas medidas não prejudiquem as condições de concorrência em relação aos produtos não destinados a fins especificamente militares; (c) que considere essenciais para a sua segurança em caso de graves perturbações internas que afetem a manutenção da lei e da ordem, em tempo de guerra ou de grave ameaça tensão constituindo internacional de guerra, ou para cumprir obrigações por ela assumidas a manutenção da paz e da segurança internacionais” (cf. *Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part*, 20 de novembro de 1995). Interpreta-se que, pelo conteúdo e prática discursiva adotada – bem como pelo facto deste articulado não encontrar equivalência noutro Acordo assinado no âmbito da PEM – esta salvaguarda resulta das preocupações e interesses próprios de Israel, seja no que concerne à sua segurança própria – e, em consequência, face aos desenvolvimentos no conflito israelo-palestiniano – seja no quadro da proliferação de armamento – uma das questões consagradas na cooperação no âmbito da PEM – e com expressiva influência no âmbito regional. Significa isto, entende-se, que a União Europeia adotou, na dimensão política deste acordo, uma posição particularmente flexível, demonstrando abertura ao entendimento e perceções próprias de Israel no que diz respeito, em particular, a questões de segurança.

Ainda no âmbito político, importa destacar que o Acordo de Associação criava duas estruturas de diálogo – o Conselho de Associação UE-Israel, ao nível ministerial, e o Comité de Associação UE-Israel, ao nível técnico – com o objetivo de discutir e analisar pontos de interesse comum nas mais diversas áreas consagradas no acordo<sup>253</sup>. É, aliás, ao nível destas duas estruturas que foi discutida uma das questões mais sensíveis no contexto das relações bilaterais entre a UE e Israel: a taxação de produtos oriundos de colonatos israelitas em territórios palestinianos. Esta questão enquadra-se na definição de ‘regras de origem’, instituídas no acordo assinado em 1975 e aplicadas pela então CEE a todos os convênios desta natureza, e particularmente relevante nas trocas comerciais com Israel já que dela decorre um importante conflito entre a Comissão Europeia e o estado israelita. A identificação da origem dos produtos importados pela CEE – posteriormente aplicada no quadro da União Europeia – permite a validação do local de produção do artigo, que deve corresponder ao território do Estado parceiro, e facilitar o processo alfandegário de não aplicação de taxas correspondentes. Porém, se para Israel os colonatos em territórios palestinianos fazem parte integrante do Estado de Israel, o mesmo entendimento não é partilhado pela Comissão Europeia. Assim, a Comissão não só definia a aplicação das respetivas taxas aduaneiras como notificava Israel de sucessivos incumprimentos ao Acordo (cf. *Communication from the Commission to the Council and the Parliament on the Implementation of the Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israel*, Bruxelas 12 de maio de 1998; *Commission issues notice to traders importing goods from Israeli settlements*, Bruxelas 23 de novembro de 2001). Nesta questão, diretamente relacionada com o conflito israelo-palestiniano, a CEE e, posteriormente a UE, não abdicaram da posição de princípio, rejeitando aplicar a isenção de tarifas alfandegárias a produtos oriundos de colonatos, num diferendo que só veio a ser resolvido em 2004, com a adoção dos princípios estabelecidos pela União, embora mantendo o rótulo ‘made in Israel’<sup>254</sup> (cf. Pardo e Peters, 2010 : 48-57). Esta questão, entende-se, é particularmente significativa já que demonstra a capacidade de influência da União em questões comerciais e a afirmação de uma posição política – face ao estatuto dos colonatos em territórios palestinianos – à qual a UE atribuiu grande relevância.

---

<sup>253</sup> A mesma estrutura institucional é adotada noutros Acordos de Associação.

<sup>254</sup> A identificação do local de origem passou a ser feita através da cidade e código postal.

No que se refere à *dimensão económica, social, de comércio e investimento* do Acordo de Associação assinada em 1995 – Títulos II-IV e VI – considera-se que são privilegiados os procedimentos adotados pela UE, designadamente através da promoção e adoção dos mecanismos de cooperação utilizados noutras áreas políticas no quadro das relações externas da UE. Assim, a cooperação económica, comercial e financeira destaca como áreas fundamentais: cooperação regional; indústria; agricultura; serviços financeiros; tarifas aduaneiras; ambiente; energia; infraestruturas; telecomunicações; e gestão de fluxos migratórios (cf. artigos 41-57 do referido Acordo). Acresce a *cooperação em matérias sociais*, designadamente: desemprego, reabilitação de pessoas incapacitadas; igualdade de género; relações laborais; formação profissional e garantia de direitos mútuos aos trabalhadores (artigos 63-66 do referido Acordo). No que concerne ao conteúdo dos referidos artigos, e comparando com outros acordos estabelecidos no âmbito da PEM, infere-se a influência dos níveis de desenvolvimento económico e social da comunidade israelita, o que permite o estabelecimento de relações numa base de paridade entre estruturas de mercado e não de capacitação institucional ou promoção de desenvolvimento.

Em todas estas matérias, importa salientar que é atribuída particular importância à necessidade de aproximação dos quadros normativos de Israel aos princípios defendidos pela União Europeia. Neste sentido, entende-se, é promovido um relacionamento de lógica ‘vertical’ – embora através de mecanismos de socialização – já que se pretende a adoção dos quadros emanados pela União Europeia, seguindo o conceito de ‘europeização’. Este argumento é, aliás, desenvolvido por Tovias (2011 : 20-26), segundo o qual “Israel está a ser europeizado”. Para o autor existem duas abordagens à europeização: i) enquanto transformação de identidades, ou seja “becoming more European-like”; ou ii) enquanto um processo através do qual as dinâmicas políticas e económicas da UE se tornam parte da lógica de organização política e dos processos de decisão nacionais, ou seja “becoming more EU-like” (Tovias, 2011 : 21). Para o Tovias, ambas as dimensões se verificam no caso de Israel, sendo que a primeira decorre de experiências históricas e culturais partilhadas ao longo de séculos de presença de judeus na Europa, e a segunda através de um processo gradual resultado da globalização, internacionalização das economias e desenvolvimento de processos de integração regional, que resultaram numa aproximação entre a UE e Israel, em particular nas décadas mais recentes.

No contexto das entrevistas realizadas no quadro da presente investigação, designadamente a representantes do ministério dos negócios estrangeiros israelita<sup>255</sup> e académicos orientados para questões jurídicas, económicas e relações entre a UE e Israel, foi possível validar a mesma opinião. No que concerne à dimensão social e cultural, foram repetidamente salientados elementos comuns entre Israel e os Estados-membros da UE, designadamente no que concerne à defesa do designado ‘modelo social europeu’ e à ambição, pelos israelitas, de alcançar o mesmo nível de bem-estar e prosperidade das sociedades europeias, quando comparados com outras áreas regionais. Semelhante referência foi feita ao facto de uma significativa faixa da população residente em Israel ser oriunda de países europeus – em particular se considerarmos os atuais 28 Estados-membros – pelo que a dimensão identitária da ‘europeização’ seria um fator relevante. Porém, importa salientar que resulta claro das entrevistas realizadas que, apesar da partilha de princípios e valores comuns, bem como de práticas sociais e culturais, verifica-se uma importante divergência face às perceções de segurança – e aqui relacionadas diretamente com o conflito israelo-palestiniano. Desde logo, segundo os entrevistados, porque existe a perceção de que as sociedades e líderes europeus não atendem às necessidades e imperativos de segurança da comunidade israelita, o que poderá decorrer na inexistência, no seio da UE, de um quadro de ameaça equiparado. Esta mesma opinião foi partilhada por académicos e outros representantes israelitas, mais orientados para questões de segurança, embora neste último caso esta perceção tenha sido apresentada de forma mais contundente e valorizando, em menor proporção, a influência europeia em matérias económicas e sociais.

Já no que diz respeito à europeização enquanto processo de adaptação de políticas e procedimentos, foi salientado pelos entrevistados a clara aproximação e esforço realizado pelos sucessivos governos de Israel, o que poderá decorrer do significativo interesse que o mercado europeu, entendido de forma abrangente, significa para a economia israelita. Neste âmbito, importa salientar uma terceira dimensão do Acordo de Associação de 1995 que diz respeito à *cooperação científica e tecnológica*. Embora o acordo dedique apenas um artigo a esta questão (Título V, art. 40º)<sup>256</sup>,

---

<sup>255</sup> No caso de representantes do ministério dos negócios estrangeiros israelita, e em particular aqueles que, de alguma forma, desempenharam funções junto de instituições europeias, foi visível a utilização, recorrente, de uma prática discursiva com recurso ao designado ‘jargão comunitário’.

<sup>256</sup> Segundo o qual “The Parties undertake to intensify scientific and technological cooperation. Detailed arrangements for the implementation of this objective shall be set out in separate agreements concluded for this purpose.” (cf. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European

importa destacar que Israel, desde 1996, é o único Estado fora da União Europeia a participar em Programas-Quadro em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico, tendo para tal sido criado o Israel-Europe R&D Directorate (ISERD) (cf. Delegação da União Europeia junto de Israel, Cooperação Científica : s.n.)<sup>257</sup>.

No contexto do sistema político da União Europeia, e considerando o papel do Parlamento Europeu no acompanhamento das atividades relativas às relações externas da União, importa destacar o relatório aprovado pela Comissão dos Assuntos Externos, da Segurança e da Política de Defesa relativo ao Acordo de Associação<sup>258</sup> assinado em 1995. De acordo com este documento, que dá parecer favorável à celebração do acordo,

*“(...) A similitude dos sistemas de governo, a partilha de valores políticos e culturais, bem como a longa e tortuosa história das comunidades hebraicas na Europa - que tanto contribuíram, ao longo dos séculos, para o progresso europeu - constituem as bases fundamentais das relações entre Israel e os países membros da União Europeia.*

*Estas relações encontraram a sua expressão numa vasta gama de actividades políticas, económicas, científicas, tecnológicas e culturais, bem como no diálogo, intenso, entre as autoridades políticas europeias e israelitas, consolidado por visitas frequentes e recíprocas. As economias europeias e a economia israelita estão estreitamente ligadas. Contactos e formas de colaboração existem, tanto a nível científico como cultural.*

---

Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, 20 de novembro de 1995)

<sup>257</sup> A título de exemplo, no 7º Programa Quadro (2007-2013) mais de 1500 instituições públicas e privadas israelitas participaram em projetos europeus – designadamente nas áreas de saúde, tecnologias de informação e comunicação (TIC) e nanotecnologia – tendo sido aplicado um total de 780 milhões de euros de financiamento europeu, com um contributo de 530 milhões de euros por parte de Israel (cf. Delegação da União Europeia junto de Israel, Cooperação Científica : s.n.).

<sup>258</sup> Este relatório inclui os pareceres de outras Comissões do Parlamento Europeu com competência em matéria de relações externas, designadamente a Comissão das Relações Económicas Externas e a Comissão da Investigação, do Desenvolvimento Tecnológico e da Energia. (cf. Relatório sobre a proposta de decisão do Conselho e da Comissão relativa à celebração do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados- membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, 30 de Janeiro de 1996)

*O acordo de associação entre Israel e a União Europeia não é, assim, algo que tenha surgido do nada: antes constitui um novo quadro institucional para as relações entre ambas as partes, que cria as condições necessárias para que estas sejam reforçadas e aprofundadas (cf. Relatório sobre a proposta de decisão do Conselho e da Comissão relativa à celebração do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados- membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, 30 de Janeiro de 1996)”*

Em matéria económica e comercial, o relatório do Parlamento Europeu destaca que

*“(…) Atendendo, porém, a que os mercados da grande maioria dos países árabes vizinhos lhe estão vedados quer por motivos políticos quer devido à fragilidade das suas economias, a Europa assumiu um papel fundamental na política comercial israelita, transformando-se no seu parceiro mais próximo e natural, embora Israel não renuncie a penetrar em mercados mais longínquos. Este papel europeu deve ser confirmado.” (cf. Relatório sobre a proposta de decisão do Conselho e da Comissão relativa à celebração do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados- membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, 30 de Janeiro de 1996)*

O relatório conclui que

*“(…) Resultado de laboriosas negociações entre as partes, o acordo não se propõe apenas incentivar o comércio livre entre as partes: embora os conteúdos económicos prevaleçam na definição dos instrumentos da cooperação entre a União Europeia e Israel, este acordo ambiciona promover uma verdadeira parceria, inspirada nos objetivos comuns de contribuir para a constituição de um quadro internacional em matéria de segurança, de paz e de democracia. (...) (cf. Relatório sobre a proposta de decisão do Conselho e da Comissão relativa à celebração do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados- membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, 30 de Janeiro de 1996)*

Entende-se, assim, que o referido Acordo de Associação constitui um importante exemplo do reflexo da identidade internacional da União Europeia face a Israel. Desde logo, porque resulta de um processo de concertação alargado no seio do sistema político da UE e de um processo de negociação – que por isso inclui as perceções externas – com um Estado parceiro. Isto porque o texto do documento é negociado pelas estruturas da Comissão Europeia e do Estado de Israel – sendo perceptível, considera-se, a expressão das práticas discursivas de ambos, bem como a identificação dos respetivos interesses próprios –; é aprovado pelo Conselho da UE, ratificado pelos Parlamentos nacionais dos Estados-membros e do Estado parceiro; e inclui parecer, favorável, do Parlamento Europeu. Dito de outra forma, nele estão expressas a dimensão normativa, nacional e institucional da identidade internacional da União Europeia. Em segundo lugar, porque esta concertação, interpreta-se, resulta da influência das experiências históricas e das condicionantes do sistema internacional – referidas no preâmbulo do documento – que, de acordo com o modelo proposto na presente tese, constituem elementos centrais na construção da identidade internacional da União. Finalmente, porque o Acordo reflete a aplicação dos instrumentos entendidos como adequados ao desenvolvimento das relações entre a União Europeia e Israel, considerando os interesses próprios e perceções de cada uma das partes face ao que é entendido como matérias de interesse comum.

A aplicação do Acordo de Associação seria, posteriormente, desenvolvida através da promoção do Plano de Ação UE-Israel, em Abril de 2005, um instrumento consagrado no quadro da Política Europeia de Vizinhança (PEV) do qual decorreram relatórios de implementação anuais realizados pela Comissão Europeia. Neste quadro foram assinados cinco acordos sectoriais<sup>259</sup> e criados dez subcomités de trabalho<sup>260</sup> até ao final de 2010. Este Plano de Ação, o primeiro a ser finalizado no âmbito da PEV, recordava que

---

<sup>259</sup> Acordo relativo à contratação pública e à contratação por operadoras de telecomunicações (1997); Acordo relativo a boas práticas laboratoriais (1999); Acordo de Cooperação Técnica e Científica (2007); Acordo sobre matérias agrícolas (2009) e Acordo sobre a avaliação da conformidade e aceitação de produtos industriais (2010) (cf. Delegação da União Europeia junto de Israel, Acordos : s.n.).

<sup>260</sup> Comércio, Indústria e Serviços; Mercado Interno; Investigação, Inovação, Sociedade da Informação, Educação e Cultura; Transportes, Energia e Ambiente; Diálogo Político e Cooperação; Justiça e questões jurídicas; Questões económicas e financeiras; cooperação alfandegária e taxação; questões sociais e migratórias; Agricultura e Pescas (cf. Delegação da União Europeia junto de Israel, Quadro Institucional : s.n.).



*“(...) The Presidency conclusions of the Essen Council in December 1994 already stated that: “The European Council considers that Israel, on account of its high level of economic development, should enjoy special status in its relations with the EU on the basis of reciprocity and common interest ...”. The EU has concluded an Association Agreement with Israel. The EU and Israel with the other Mediterranean partners have been working together in the framework of the Barcelona process. This AP will contribute to the fulfilment of the Essen declaration as we shape the future path and framework of the EU-Israel relations.*

*The EU and Israel share the common values of democracy, respect for human rights and the rule of law and basic freedoms. Both parties are committed to the struggle against all form of anti-Semitism, racism and xenophobia. Historically and culturally, there exist great natural affinity and common heritage. Thus, we strive to build bridges and networks.*

*Israel has a functioning market economy and a well developed public administration and public services. This foundation makes Israel well placed to further develop its relationship with the EU including in the framework of the ENP.*

*The level of ambition of the EU/Israel relationship will depend on the degree of commitment to common values as well as the mutual interests and the capacity of each party to implement jointly agreed priorities. The pace of progress of the relationship will acknowledge fully the efforts and concrete achievements in meeting those commitments. (cf. EU/ISRAEL Action Plan, Abril 2005)*

Num contexto internacional marcadamente distinto do vivido aquando da assinatura do Acordo de Associação – já que os esforços negociais não haviam produzido os efeitos esperados – interpreta-se deste texto uma afirmação da posição europeia, resultado da interligação entre a dimensão intergovernamental e comunitária, face ao estabelecimento de uma relação entre o aprofundamento de relações com Israel – designadamente o estabelecimento de um ‘estatuto especial’ que permitiria maior acesso ao mercado europeu – e os desenvolvimentos no processo de paz. Pese embora não exista uma referência direta a esta relação, mas apenas ao ‘compromisso com valores comuns e interesses mútuos’, a verdade é que até à data esta parceria especial

não foi estabelecida apesar de todos os esforços e pressão diplomática exercida por Israel<sup>261</sup>.

Da análise dos documentos que sustentam as relações bilaterais, em matéria de relações externas, entre a União Europeia e Israel, é possível interpretar quais os elementos que caracterizam o papel da União Europeia no contexto das relações com o Estado de Israel e, nesse quadro, face ao conflito israelo-palestiniano. Ao nível político, foi apenas possível consagrar um denominador comum assente em princípios e valores partilhados – respeito pelos direitos humanos, democracia, promoção da paz, estabilidade e segurança regional e liberalização da economia – salvaguardando as perceções e interesses particulares, designadamente por Israel, em matéria de segurança. Ao contrário do que seria pretendido pela União Europeia, e reiteradamente afirmado pelas estruturas intergovernamentais, o Acordo e respetivo Plano de Ação não consagram um papel da UE enquanto ator político regional, plenamente aceite por Israel. Contudo, a União não deixa de afirmar a sua posição de princípio e utilizar os instrumentos, designadamente em matéria económica e comercial, numa expressão do que se considera ser o entendimento de que estes são os que mais facilmente são aceites, e melhor percecionados, pelo Estado parceiro, neste caso Israel.

Entende-se, assim, que ao nível bilateral a União Europeia e Israel desenvolvem, essencialmente, relações ‘horizontais’, numa base de paridade e reciprocidade, já que se considera serem tidos em conta, nos processos de negociação, os princípios e interesses próprios afirmados por ambas as partes. Para tal, interpreta-se, muito contribui o estado de desenvolvimento político, económico e social de Israel – semelhante à da maioria dos Estados europeus, o que não acontece com os restantes países do Sul do Mediterrâneo – bem como o interesse demonstrado pelo Estado parceiro no acesso ao mercado europeu e a políticas comunitárias específicas, como nas áreas científicas e tecnológicas. Tal não impede, porém, o estabelecimento de relações ‘verticais’ – assentes numa afirmação de poder – em matérias particulares, em que a União Europeia dispõe de maior capacidade de influência, como demonstram as regras adotadas para questões comerciais, financeiras e acesso a programas de investimento. Conclui-se,

---

<sup>261</sup> Importa salientar que o Conselho da UE, em Dezembro de 2013, aprovou uma declaração na qual estabelecia esta relação direta: “(...) In the event of a final peace agreement the European Union will offer Israel and the future state of Palestine a Special Privileged Partnership including increased access to the European markets, closer cultural and scientific links, facilitation of trade and investments as well as promotion of business to business relations. (...)” (cf. Council conclusions on the Middle East Peace Process Foreign Affairs Council meeting Brussels, 16 dezembro 2013)

assim, que a União Europeia reflete, face a Israel, uma identidade política internacional que inclui os seus diversos elementos – político, económico e social – cuja expressão depende da sua capacidade de influência em matérias concretas e das perceções geradas no Estado parceiro.

Já o quadro das relações bilaterais entre a União Europeia e as Autoridades Palestinianas<sup>262</sup> é, marcadamente, distinto do verificado face a Israel. Tal como acima referido, desde logo porque não se trata de uma entidade estatal, detentora de soberania e plena capacidade jurídica, o que impede, por exemplo, a assinatura de um Acordo de Associação semelhante aos concretizados com os restantes parceiros do Sul do Mediterrâneo, como Israel. Em segundo lugar, porque os níveis de desenvolvimento político, económico e social nos territórios palestinianos<sup>263</sup> estão longe dos alcançados pela média dos Estados-membros da UE, e mesmo da maioria dos países do Sul do Mediterrâneo, o que significa que as necessidades e interesses expressos, bem como os instrumentos aplicados, são também eles diferenciados. Finalmente, porque esta relação bilateral está profundamente marcada pelos desenvolvimentos no conflito israelo-palestiniano, e consequente processo de paz, pelo que se afigura mais complexa a diferenciação entre os elementos correspondentes às relações externas, de dimensão comunitária, e à cooperação política e de segurança, de dimensão intergovernamental. Importa salientar que no contexto da Parceria Euro-Mediterrânica (PEM) a OLP, e posteriormente a Autoridade Palestina, dispõem de um estatuto de parceiro em paridade com os restantes estados do Sul do Mediterrâneo, pese embora a existência das condicionantes referidas. Esta é, entende-se, uma posição política relevante, assumida pela União Europeia desde o início do processo de paz, e que contrasta com abordagens de outros atores do sistema internacional.

---

<sup>262</sup> A semelhança do adotado nos documentos oficiais produzidos pela UE, optou-se por utilizar esta designação tendo em conta as alterações institucionais promovidas no período em análise, decorrentes dos desenvolvimentos no processo de paz israelo-palestiniano.

<sup>263</sup> A título de exemplo, destaca-se o facto da Autoridade Palestina ser o mais pequeno parceiro comercial da UE no espaço euro-mediterrânico, com um comércio total – importações e exportações agregadas – de 71 milhões de euros em 2008, o que significa menos de um quinto do pacote de ajuda financeira definido para a UE para aqueles territórios no mesmo ano (cf. Delegação da UE na Cisjordânia e Faixa de Gaza, Comércio : s.n.)

Neste sentido, e atendendo ao facto das relações estabelecidas no âmbito do processo de paz terem sido analisadas em capítulo anterior desta tese, opta-se por definir como ponto de partida para a análise das relações bilaterais<sup>264</sup> entre a União Europeia e as Autoridades Palestinianas o estabelecido no Acordo de Associação Interino em Matéria de Comércio e Cooperação, assinado a 24 de Fevereiro de 1997 e em vigor desde Julho desse ano (cf. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part). Importa salientar que, ao contrário dos restantes Acordos de Associação estabelecidos no âmbito da PEM, e por este se tratar de um documento de carácter transitório vigente até à assinatura de um acordo final<sup>265</sup>, não constitui um ‘acordo misto’, ou seja não está sujeito à ratificação pelos parlamentos nacionais dos Estados-membros e do Estado parceiro. Neste sentido, o acordo apresenta como ‘partes contratantes’ a Comissão Europeia e a OLP<sup>266</sup>, esta em representação da comunidade palestina, sendo adotado após decisão do Conselho da UE, antecedida por uma recomendação do Parlamento Europeu.

De acordo com o preâmbulo do referido Acordo Interino

*“(…) Considering the importance of the existing links between the Community and the Palestinian people of the West Bank and the Gaza Strip, and the common values that they share,*

*Considering that the Community and the PLO wish to strengthen those links and to establish lasting relations based on partnership and reciprocity,*

---

<sup>264</sup> Na recolha de informação orientada para a produção deste contributo de investigação, não foi possível encontrar recursos bibliográficos que analisassem, per si, as relações bilaterais ao nível económico entre a União Europeia e a Autoridade Palestiniana. Todos os contributos identificados são, primariamente, orientados para a análise do conflito e papel da UE no respetivo processo de paz, entendido de forma abrangente. Neste sentido, optou-se por recorrer à análise dos documentos oficiais emanados pela União Europeia.

<sup>265</sup> O que só acontecerá após a definição do estatuto final dos territórios palestinianos, e consequente estrutura institucional, decorrentes do acordado no seio do processo de paz.

<sup>266</sup> Recorde-se que à data da assinatura deste acordo interino, e na decorrência dos desenvolvimentos do processo de paz, a OLP constituía-se como o representante legítimo e internacionalmente reconhecido da comunidade palestina, posteriormente substituído pela Autoridade Palestiniana (conforme referido em capítulo anterior da presente tese).

*Considering the importance which the Parties attach to the principles of the United Nations Charter, particularly the observance of human rights, democratic principles and political and economic freedoms which form the very basis of their relations,*

*Desirous of strengthening the framework of relations between the European Community and the Middle East, and of regional economic integration of the Middle Eastern countries as an objective to be achieved as soon as conditions permit,*

*Considering the difference in economic and social development existing between the Parties and the need to intensify existing efforts to promote economic and social development in the West Bank and the Gaza Strip,*

*Desirous of establishing a cooperation, supported by a regular dialogue, on economic, cultural, scientific and educational matters with a view to improving mutual knowledge and understanding,*

*Considering the commitment of the Parties to free trade, and in particular to compliance with the provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade of 1994*

*(...) Convinced that the full participation of the Palestinian Authority in the Euro-Mediterranean Partnership launched at the Barcelona Conference is an important step in the normalization of relations between the Parties, which should be reflected in an Agreement on an interim basis at the present stage, (cf. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part).*

Atendendo à prática discursiva adotada, bem como ao conteúdo definido, considera-se a existência de semelhanças face aos pressupostos de outros Acordos de Associação, pese embora a adaptação à situação particular dos territórios palestinianos e respetiva estrutura institucional. Destaca-se a referência a um espírito de ‘reciprocidade e parceria’ que deve pautar estas relações bilaterais – o que indica o estabelecimento de relações ‘horizontais’ – bem como a afirmação de um conjunto de princípios e valores comuns, como a observância de direitos humanos, princípios democráticos e liberdade económica, em complementaridade aos definidos na Carta das Nações Unidas. O mesmo acordo define como objetivos gerais (art. 1º): a promoção de um quadro

abrangente de diálogo e cooperação; o estabelecimento de condições tendentes à promoção de uma liberalização progressiva do comércio; a promoção do desenvolvimento económico e social nos territórios palestinianos; e o incentivo à cooperação regional com vista à consolidação da coexistência pacífica e da estabilidade económica e política. Destaque-se que, à semelhança do Acordo de Associação estabelecido com Israel, não há neste documento qualquer referência direta ao conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz. Acresce que a estrutura do acordo não consagra a definição de um quadro de diálogo político. Considera-se que estes dois elementos decorrem, por um lado, do facto da PEM – política enquadadora destas relações bilaterais – excluir da sua agenda política o referido conflito e, por outro, da especificidade institucional das Autoridades Palestinianas.

Assim, o Acordo Interino estabelecido entre a UE e as Autoridades Palestinianas subdivide-se em três componentes fundamentais: livre circulação de bens; cooperação financeira e cooperação económica e desenvolvimento social. Em todas as componentes consagradas, é clara a preponderância da dimensão normativa, procedimental e instrumental adotada pela União Europeia nos seus diversos quadros de relações externas. No que concerne à livre circulação de bens (Título I), destaca-se a importância atribuída aos produtos agrícolas, industriais e pescas – sectores fundamentais da economia palestiniana – para os quais é consagrada a eliminação gradual de tarifas alfandegárias em termos de importações e exportações recíprocas. Importa destacar, em particular no que concerne aos produtos agrícolas, que a UE não abdicou das cláusulas de salvaguarda às importações para o mercado europeu – conforme refletido na lista de produtos constantes no Protocolo I ao Acordo – o que se entende ser limitativo face ao desenvolvimento da economia palestiniana, cujas capacidades competitivas são bastante diminutas. Porém, no que concerne ao articulado relativo à regulação em matéria de pagamentos, capital e competitividade (Título II), o Acordo Interino consagra a possibilidade das Autoridades Palestinianas utilizarem mecanismos de ajuda pública para ultrapassar problemas de desenvolvimento, embora tal só possa verificar-se durante um período limitado (art. 30º).

Finalmente, no que diz respeito à cooperação económica e social, a dimensão que se entende mais substantiva do acordo, são identificadas como áreas prioritárias: cooperação económica e industrial; promoção do investimento; padronização e avaliação da conformidade da produção; aproximação da legislação ao quadro adotado

pela UE; pequenas e médias empresas; serviços financeiros; agricultura e pescas; desenvolvimento social; transportes; infraestruturas de comunicação e telecomunicações; energia; cooperação científica e tecnológica; ambiente; turismo; cooperação aduaneira; estatística e cooperação regional (art. 39-55). Embora salientando como princípio orientador a liberalização económica e comercial, em todas estas matérias afiguram-se claras as condicionantes decorrentes do nível de desenvolvimento político, económico e social nos territórios palestinianos e a necessidade de apoio a promover pela UE.

Conforme consagra o acordo no artigo 37º do Acordo Interino

*“(...) Economic cooperation shall be implemented in particular by:*

*(a) a regular economic dialogue between the Parties, which covers all areas of macro-economic policy and in particular budgetary policy, the balance of payments and monetary policy;*

*(b) regular exchange of information and ideas in every sector of cooperation including meetings of officials and experts;*

*(c) transfer of advice, expertise and training;*

*(d) implementation of joint actions such as seminars and workshops;*

*(e) technical, administrative and regulatory assistance;*

*(f) encouragement of joint ventures;*

*(g) dissemination of information on cooperation. (...)”*

Todas as atividades enquadradas pelo Acordo Interino são desenvolvidas no âmbito de um Comité Conjunto, de carácter técnico, com representantes de designação paritária pela Comissão Europeia e as Autoridades Palestinianas. Ao contrário do estabelecido nos Acordos de Associação firmados no âmbito da PEM, não é consagrado um Conselho Conjunto, de nível político-ministerial, dadas as particularidades decorrentes da estrutura institucional das Autoridades Palestinianas.

Em análise ao referido Acordo Interino, a recomendação do Parlamento Europeu – elaborada pela Comité de Assuntos Externos, Segurança e Política de Defesa – salienta que

*“(…) In practice, the interim agreement is designed to have a limited impact on trade, since the flows are relatively small. In any case, since 1991 a number of Community regulations (1134/91, 1981/94 and 539/96) have granted free access to the Community customs area to products from the former occupied territories.*

*Needless to say, the importance of the agreement lies in its political nature.*

*(…) It is worth stressing the political importance of this interim agreement, which upgrade the relations between the Union and the territories under the Palestinian authorities. The agreement will no doubt contribute to the social and economic development of this area, which is a key factor of the whole peace process and will also create the conditions for the strengthening of a democratic society in Palestine, as well as boosting the development of regional integration. The agreement includes a democracy clause, allowing it to be suspended in the event of serious human rights violations.*

*One problem which arose was the choice of the appropriate legal basis. The final decision to use Articles 113 (commercial policy), 130u and y (development cooperation) and 228, seems particularly appropriate in that it safeguards the rights of Parliament, which retains the possibility of giving its views on the agreement through the assent procedure.” (cf. Recommendation on the proposal for a Council decision concerning the conclusion of a EuroMediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community and the PLO for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, 20 de março de 1997)*

Nas conclusões desta Recomendação, o Parlamento Europeu salienta que “the EU must not confine its role to financial assistance, but should involve itself more actively in the political dialogue so as to play a political role in the peace process”. Entende-se, desta expressão discursiva, que o Parlamento partilha com o Conselho a vontade expressa da União desempenhar um papel ativo enquanto ator nesta questão internacional, não só ao nível económico mas também político, assente num conjunto de princípios e valores comuns ao projeto europeu e sustentado na aplicação de um vasto conjunto de instrumentos promovidos pelas mais diversas estruturas do sistema político da UE.



A aplicação deste Acordo foi complementada pela aprovação de um Plano de Ação, em Maio de 2005<sup>267</sup>, já no quadro da Política Europeia de Vizinhança, do qual decorreram relatórios de implementação anuais realizados pela Comissão Europeia. Neste quadro foram criados, até 2010, quatro subcomités orientados para o diálogo e cooperação em questões técnicas<sup>268</sup>, ao quais acresce a concretização, em Dezembro de 2008, da primeira reunião de diálogo político ao nível de altos funcionários.

Dos sucessivos relatórios de progresso são destacados os desenvolvimentos institucionais alcançados pela Autoridade Palestiniana nas suas mais diversas áreas de competência, bem como a melhoria dos indicadores macroeconómicos e das estruturas económicas e produtivas nos territórios palestinianos. Porém, são amplamente referidas as condicionantes decorrentes dos desenvolvimentos no conflito israelo-palestiniano, que muitas vezes condicionam a aplicação dos instrumentos consagrados no âmbito das relações externas da UE, tal como ocorreu por ocasião das eleições legislativas de 2006 e subsequente criação do Mecanismo Internacional Temporário (referido em capítulo anterior da presente investigação).

Importa recordar que os princípios e objetivos definidos no Acordo Interino, em vigor desde 1997, acrescem os instrumentos de cooperação técnica e financeira disponibilização para capacitação da Autoridade Palestiniana, no sentido de promover a aplicação do respetivo Plano Palestino de Reforma e Desenvolvimento. Exemplo disso é o já referido programa PEGASE<sup>269</sup>, criado em 2008, estruturado em quatro eixos fundamentais: governação; desenvolvimento social; desenvolvimento do sector privado e infraestruturas públicas. É através deste mecanismo que a União Europeia promove dois tipos de apoio financeiro: por um lado às despesas correntes e prestação de serviços públicos pela Autoridade Palestiniana (ex.: pagamento de salários; prestações sociais a famílias carenciadas); e, por outro, à promoção de condições de desenvolvimento sustentável, de longo prazo, através do apoio à construção de infraestruturas, à reforma do sistema judicial e financeiro e a programas de apoio aos sistemas de segurança, saúde e educação palestinianos (cf. Delegação da UE na Faixa de Gaza e Cisjordânia, Cooperação Técnica e Financeira, s.d.).

---

<sup>267</sup> Apesar de ter uma vigência inicial prevista de três a cinco anos, o Plano de Ação acordado em 2005 foi, sucessivamente, renovado tendo sido concluído um novo Plano em Dezembro de 2012.

<sup>268</sup> Direccionados para: Direitos Humanos, boa governação e primado do Direito (2008); questões económicas e financeiras, comércio e matérias alfandegárias (2009); assuntos sociais (2009); e energia, ambiente, transporte, ciência e tecnologia (2009).

<sup>269</sup> Cf. Capítulo III.2 da presente tese.

Face ao exposto, considera-se que as relações bilaterais entre a União Europeia e a Autoridade Palestiniana são desenvolvidas, primariamente, numa lógica ‘vertical’ dada a preponderância e capacidade de influência política e económica da UE perante a comunidade palestiniana. Pese embora a consagração, no Acordo Interino, dos princípios da parceria e reciprocidade, estes devem ser entendidos à luz do contexto particular da situação em apreço, determinada pelos desenvolvimentos do conflito israelo-palestiniano, nível de desenvolvimento político, económico e social na Cisjordânia e Faixa de Gaza e pela extrema dependência económica da Autoridade Palestiniana face à ajuda externa. Significa isto que a União Europeia procura aplicar o mesmo quadro normativo, procedimental e instrumental que caracteriza as suas relações externas a um ator de características muito particulares e por isso distinto dos restantes parceiros da União no Sul do Mediterrâneo. Acresce que os modelos de cooperação definidos, para além de orientados primariamente para atores estatais, parecem não ser adaptados a uma entidade que não dispõe de sistema económico e financeiro consolidado, de infraestruturas produtivas ajustadas à liberalização dos mercados, ou sequer capacidade autónoma de taxação, designadamente alfandegária.

Neste sentido, e face as relações bilaterais com a Autoridade Palestiniana, interpreta-se que a União Europeia expressa a sua identidade internacional assente num conjunto de princípios e valores partilhados – respeito pela autodeterminação e direitos humanos, promoção da democracia e boa governação, liberalização dos mercados e desenvolvimento social – através de um conjunto de instrumentos, políticos e económicos, promovidos através da articulação do sistema político da UE, embora sem atender às particulares necessidades e perceções daqueles a quem se destina. Esta argumentação é igualmente suportada pelas entrevistas realizadas a representantes institucionais europeus e palestinianos, que divergem na interpretação do papel da União Europeia no apoio à Autoridade Palestiniana.

De acordo com os representantes europeus, a UE dispõe de uma experiência na construção de Estados e capacitação institucional que lhe permite propor os modelos adequados à estruturação da Autoridade Palestiniana e adaptação desta comunidade aos desafios impostos pela globalização e interdependência política económica. De acordo com este representantes, o essencial é a adequada formação de funcionários – respeitando os princípios de boa governação, primado da Lei e respeito pelos Direitos Humanos –, bem como a reforma do sistema judicial, estruturas económicas ajustadas à

promoção de um desenvolvimento sustentável e capacitação da sociedade civil. Como tal, destacam como principais problemas a manutenção da pena de morte, os elevados níveis de corrupção, a promoção de relações clientelares e ausência de condições de segurança que permitam uma normalização de rotinas da comunidade palestina.

Por seu lado, os representantes palestinos consideram que o apoio promovido pela UE é sustentado numa ‘abordagem europeia’ à organização da sociedade, utilizando mesmo a expressão ‘paternalista’ na lógica de relação estabelecida, e criticando a resistência da UE – e em particular da Comissão Europeia – a uma real partilha na definição de prioridades face aos objetivos a alcançar. Em algumas das entrevistas realizadas<sup>270</sup>, em particular a representantes do sector mais crítico às elites dirigentes da Autoridade Palestina, foi referido o facto do Plano Palestino de Reforma e Desenvolvimento, apresentado pelo Governo em 2008 e maioritariamente financiado pelo programa PEGASE, ser na realidade um documento de orientação europeia, de carácter técnico e funcional, com escassos elementos de apropriação (‘ownership’) palestina. Acresce que um alto funcionário da Autoridade Palestina, em resposta às críticas de existência de corrupção naquela estrutura política, salientou o carácter ‘hipócrita’ da UE nesta matéria, já que esta levaria ‘as suas próprias empresas’ para apoio aos projetos a desenvolver nos territórios, não permitindo uma contratação autónoma por parte das estruturas locais. O mesmo responsável, que liderou vários processos de negociação com a UE e respetivos Estados-membros ao longo das duas últimas décadas, salientou ainda o facto dos ‘europeus apresentarem propostas não sujeitas a negociação’, afirmando assim uma posição privilegiada e secundarizando os entendimentos e perceções próprias daqueles a quem se destinavam os projetos.

Finalmente, considera-se que são utilizados, de forma intercalar e de acordo com situações particulares, mecanismos de condicionalidade – positiva e negativa – bem como de socialização, esta última principalmente orientada para as elites dirigentes, económicas e políticas, bem como funcionários da Autoridade Palestina. No que concerne à condicionalidade, esta é aferida através da interrupção e prossecução de financiamentos – conforme expressos nos relatórios de progresso anualmente apresentados pela Comissão Europeia – bem como do ajustamento de instrumentos financeiros aos desenvolvimentos no quadro do conflito, conforme demonstra o Mecanismo Internacional Temporário e o programa PEGASE. Já no que diz respeito à

---

<sup>270</sup> Em Fevereiro de 2012, em Ramallah.

socialização, considera-se que esta ocorre através da partilha de princípios, valores e procedimentos nas mais diversas áreas de gestão e governação da comunidade política, seja através de ações de formação e treino, seja através do contacto político com representantes institucionais e da sociedade civil.

Contudo, e apesar da presença de léxico característico ao ‘jargão comunitário’ na prática discursiva dos representantes palestinianos – seja ao nível dos documentos produzidos, como o Plano Palestino de Reforma e Desenvolvimento, seja ao nível das declarações de funcionários e diplomatas – considera-se que os efeitos de uma potencial ‘europeização’ são ainda diminutos, sendo mais significativos ao nível da lógica de organização política e dos processos de decisão nacionais ( “more EU-like”) do que ao nível da transformação de identidades (“more European-like”).

### **3. A identidade internacional da União Europeia e o conflito israelo-palestiniano**

A presente investigação, partindo do conceito de identidade coletiva conforme formulado por Wendt (1992; 1994; 1996; 1999), entende a formação da identidade política internacional da União Europeia como um processo dinâmico, permanente e constante, que resulta da interação entre o que se denomina de ‘identidade reflexiva’ – aquela que é construída pelo detentor da identidade, enquanto processo intersubjetivo – e a ‘identidade ativa’ – aquela que é projetada na esfera internacional (cf. Manners e Whitman, 2003 : 380-381). A Parte III desta tese pretende analisar a ‘identidade ativa’ da UE no contexto externo, através da aplicação do modelo de análise proposto a uma questão concreta da política internacional: o conflito israelo-palestiniano. Tal como referido na Introdução, a escolha deste estudo de caso decorre do entendimento que o Médio Oriente é, fora do continente europeu, uma das mais importantes áreas de política externa da União, ocupando o conflito israelo-palestiniano um lugar central no quadro regional. Tal como se considera ter ficado expresso nos capítulos precedentes, o Médio Oriente, e em particular o conflito israelo-palestiniano, têm sido objeto de contínuo debate no quadro da política externa europeia, desde a sua conceção – o que permitiu uma análise da evolução da narrativa e ação externa –, bem como têm constituído tema de destaque no quadro das relações transatlânticas – pelo que possibilita uma compreensão inclusiva das dinâmicas do sistema internacional.

Assim, o presente capítulo apresenta-se como um contributo síntese face à aplicação do modelo de análise proposto para compreensão da identidade internacional da União Europeia no contexto do conflito israelo-palestiniano, através da interpretação das dinâmicas estabelecidas entre o que se entende serem as três dimensões constitutivas desta identidade: dimensão normativa (‘Dos princípios e valores partilhados’); dimensão nacional (‘Da construção de um denominador comum’) e dimensão institucional (‘Das dinâmicas do sistema político’). Recordar-se que se procura analisar o processo de construção da identidade internacional da UE através da interpretação das práticas discursivas produzidas pelos diversos atores europeus, tendo por base uma adaptação do modelo de análise de discurso multinível aplicada à política externa, conforme concetualizado por Wæver (2002) e exposta no cap. I.3 desta tese. De acordo com a estrutura adotada nesta tese, são definidos três níveis de análise

discursiva: nível 1 – União Europeia e o Sistema Internacional; nível 2 – Política Externa Europeia; e nível 3 – A UE e o conflito israelo-palestiniano. Assim, este contributo é orientado, no essencial, para o nível 3, embora não se deixe de o relacionar com os dois níveis anteriores.

O modelo de análise proposto (cf. Cap. I.3) considera que as três dimensões fundamentais da identidade internacional da UE – normativa, nacional e institucional – são influenciadas por quatro elementos fundamentais: as experiências históricas dos Estados-membros; as condicionantes do contexto internacional a cada momento de decisão; os interesses dos Estados-membros determinados pelos dois elementos anteriores; e as perceções, internas e externas à comunidade política europeia. Inicia-se, assim, este contributo síntese através da interpretação dos primeiros dois elementos, no seguimento das análises, eminentemente, contextuais e explicativas elaboradas nos capítulos anteriores. Os interesses próprios dos Estados-membros e as perceções, internas e externas, geradas em torno do conflito serão analisados, respetivamente, na dimensão nacional (‘Da construção de um denominador comum’) e institucional (‘Das dinâmicas do sistema político’) deste capítulo.

No que concerne ao contributo das experiências históricas para a compreensão da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano, afigura-se claro que estas assumem uma importância absolutamente fundamental, tal como expresso na Parte III.1 desta tese. A análise contextual da relação dos Estados europeus com o Médio Oriente inicia-se após o final da I Guerra Mundial e a desfragmentação do Império Otomano. Esta opção decorre do facto de se considerarem três razões centrais: em primeiro lugar porque tal como se entende ter sido demonstrado no capítulo III.1, neste período que ficam definidas aquelas que viriam a ser as fronteiras atuais da região, num processo marcado pela influência das potências europeias – França e Grã-Bretanha – e pela relação estabelecida entre estas e os atores regionais; em segundo lugar, porque é neste período que se inicia a fase mais recente do conflito entre as comunidades judaicas e árabes, em resultado dos fluxos migratórios da primeira para os territórios da Palestina; finalmente, porque no contexto da atribuição de mandatos, pela Liga das Nações, para a gestão de territórios do Império Otomano, foi designada à Grã-Bretanha a responsabilidade de preparar a Palestina para a sua construção enquanto entidade autónoma e soberana. Neste quadro, argumenta-se, surgem as primeiras relações de

desconfiança e tensão entre os poderes europeus e as comunidades locais, dadas as diferentes expectativas, compromissos e interesses em presença.

Segue-se um período marcado pela II Guerra Mundial, que para além dos profundos impactos internos ao projeto europeu – conforme descrito no cap. II.1 – resultam igualmente na construção de narrativas sólidas, em particular nas comunidades judaica e europeia. As trágicas memórias coletivas decorrentes do Holocausto, bem como de perseguições anteriores aos judeus na Europa, assumem uma relevância simbólica fundamental e permanecem, entende-se, presentes nas dinâmicas políticas e sociais estabelecidas, exemplificadas na utilização de uma narrativa de ‘anti-semitismo’. Acresce, que se entende que a origem dos movimentos nacionalistas, designadamente o judaico (sionismo), pode ser encontrada nos movimentos homólogos desenvolvidos no continente europeu, a partir do final do séc. XIX, o que não deixa de criar sentimentos de filiação entre subgrupos de cada uma das comunidades. Todas estas referências históricas, argumenta-se, vão determinar a relação posterior entre os Estados-membros do projeto europeu – designadamente a Grã-Bretanha, França, Alemanha, Países Baixos e Dinamarca – e os atores regionais no Médio Oriente, em particular Israel.

Considera-se que os acontecimentos históricos referidos se refletem, ainda na atualidade, em sentimentos de incompreensão, desconfiança e incoerência, percecionados mutuamente quer por europeus quer pelas comunidades locais (judaica e palestina). Desde as posições assumidas, em particular pelo Reino Unido e França, após o desmembramento do Império Otomano, passando pela concretização do mandato atribuído pela Liga das Nações e culminando nos acontecimentos decorrentes da II Guerra Mundial, muitos são os elementos que se considera condicionarem as posições subsequentemente assumidas e que marcam, designadamente, a posição partilhada pelos Estados europeus. Por um lado, as posições, por vezes contraditórias, assumidas antes da declaração de independência do Estado de Israel, condicionam as posteriores relações entre o Reino Unido e França e as comunidades judaica e palestina. Tal será agravado, considera-se, pelos acontecimentos decorrentes da Crise do Suez (1956). Por outro lado, importa salientar a relevância simbólica do sentimento de perseguição (‘anti-semitismo’) percecionado pelas comunidades judaicas face a sociedades europeias (entre outras), embora com diferenças entre si – conforme referenciado, por exemplo, em documentos fundadores do sionismo –, bem como o carácter incomparável que o Holocausto assume na construção da identidade judaica e – embora com sentido distinto

– na identidade europeia (com particular destaque para as comunidades políticas diretamente envolvidas, como a alemã). Ambos constituem-se como elementos continuamente presentes, e por isso estruturantes, na relação entre os Estados europeus e a comunidade judaica, com natural reflexo nas relações também estabelecidas com a comunidade palestina. São, por isso, elementos centrais na compreensão da projeção da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestino.

Igualmente determinantes são as condicionantes impostas pelas alterações no sistema internacional. A criação do Estado de Israel, em 1948, coincide com o início da Guerra Fria, entendido como o conflito que estrutura o sistema internacional na segunda metade do século XX através da competição de poder entre os blocos ocidental e de leste. As dinâmicas estabelecidas no contexto do Médio Oriente, e como tal no conflito israelo-palestino, não são exceção. Desde os múltiplos conflitos militares entre Israel e os Estados Vizinhos (1948; 1956; 1967 e 1973), ao desenvolvimento de movimentos nacionalistas árabes – promovidos a partir da influência do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser e que viriam a adquirir uma dimensão regional –, várias foram as dinâmicas desenvolvidas no contexto da Guerra Fria, em que os EUA e a URSS promoveram um conjunto de alianças regionais que resultou numa lógica, também ela bipolar, na região. No contexto do conflito israelo-palestino, esta ‘lógica bipolar’ refletiu-se no alinhamento da Jordânia com o bloco ocidental, liderado pelos EUA, e do Egito com o bloco de leste, sob influência da URSS.

Mas neste período, não pode deixar de se destacar o impacto que o conflito do Suez teve na relação dos Estados europeus, em particular a França e o Reino Unido, com o Médio Oriente. Entende-se que foi por ocasião deste conflito, e face às posições assumidas pelas potências europeias, que se verifica um decréscimo da sua influência na região e a afirmação dos EUA enquanto principal interlocutor ocidental. Uma situação que se considera manter na atualidade. Do mesmo modo, destaca-se a crise petrolífera de 1973, que veio afirmar a importância estratégica do Médio Oriente e dependência do Ocidente dos recursos energéticos da região, e a forma como esta poderia influenciar as posições políticas dos diversos atores em presença.

Nesta altura estavam já definidas aquelas que seriam as questões centrais em que assenta o conflito israelo-palestino e que permanecem nas discussões desenvolvidas no quadro do respetivo processo de paz: definição das fronteiras que dividem os territórios sob responsabilidade das comunidades judaica e palestina; definição do



estatuto dos refugiados palestinos; e divisão e definição do estatuto de Jerusalém. Para além da necessidade de negociação e consensualização de perspectivas e interesses entre as comunidades judaica e palestina – que não cabem nos objetivos da presente investigação – importa salientar o papel dos atores externos, e em particular dos Estados europeus face a esta questão internacional.

Às dinâmicas de conflitualidade, segue-se um período de esperança face à possibilidade de se alcançar na estabilidade no Médio Oriente, com o início do processo de paz entre israelitas e palestinos na década de 1990. Nas diversas fases que constituem um processo, ainda em curso, pouca é a influência dos Estados europeus, principalmente quando comparada à posição norte-americana. Tal geraria, conforme se considera ter ficado demonstrado, momentos de tensão nas relações transatlânticas, decorrentes de diferentes entendimentos quanto à fórmula a adotar nas negociações – de caráter multilateral e promovida, primariamente, no quadro da Organização das Nações Unidas conforme defendido pela maioria dos Estados europeus, ou de caráter bilateral, conforme adotado pela diplomacia norte-americana – bem como face ao papel que cada um dos atores internacionais – EUA, ONU, UE e países europeus, individualmente – deviam assumir no processo. Esta divisão fica patente, considera-se, por exemplo no contexto da organização da Conferência de Paz de Madrid, sob os auspícios dos EUA e da URSS, em Outubro de 1991.

É neste contexto, e a par dos desenvolvimentos no quadro do projeto de integração europeia – tratados na Parte II desta tese – que se pretende interpretar a construção e projeção da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestino e respetivo processo de paz.

### *Dos princípios e valores partilhados*

Conforme acima referido, entende-se a dimensão normativa enquanto elemento constituinte fundamental da identidade internacional da União Europeia. No âmbito da construção e projeção desta identidade face ao conflito israelo-palestino, e à semelhança do que se entende ter acontecido face à política externa europeia (cf. Parte II desta tese), considera-se que o denominador comum europeu fica, no essencial,

estabelecida no quadro da cooperação desenvolvida no quadro da CPE, antes da entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993.

Assim, o conjunto de princípios e valores que orientam as diversas declarações políticas formuladas pelo Conselho são: defesa de uma estrutura de negociações multilateral, com primado ao papel da Organização das Nações Unidas; promoção de uma solução integrada que sustente uma paz justa e duradoura no Médio Oriente; afirmação de que todas as comunidades da região possam viver, em segurança, no seio de fronteiras estáveis e reconhecidas; defesa do direito à autodeterminação dos povos e do primado do Direito Internacional, que impede a anexação, pela violência, de territórios atribuídos a outras comunidades políticas.

Importa destacar, e reafirmando a importância desta questão internacional no quadro da política externa europeia, que a primeira declaração emitida pelos ministros dos Negócios Estrangeiros da CPE relativa ao Médio Oriente ocorreu na reunião inaugural deste mecanismo de cooperação política, em Novembro de 1970 em Munique, onde se defendia o reconhecimento dos ‘direitos legítimos’ dos palestinianos e a promoção de uma solução ‘justa e duradora’ para o conflito. Durante as décadas de 1970 e 1980, multiplicaram-se as declarações do Conselho, entre as quais se destaca a emitida em Junho de 1977 em que, pela primeira vez, os Estados-membros da CPE defendem a existência de uma ‘pátria palestiniana’, abrindo desta forma caminho à solução de ‘dois estados’ e ‘matando’ – nas palavras de uma das personalidades entrevistadas no contexto desta investigação – a ‘solução jordana’ para o controlo político dos territórios da Cisjordânia. Mais tarde, em Setembro de 1979, o ministro dos Negócios Estrangeiros irlandês por ocasião de um discurso na 34ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em nome dos nove Estados-membros, afirma a rejeição europeia à ‘aquisição de territórios pela força’ e a defesa do fim da ‘ocupação territorial’ por Israel.

Estavam, desta forma, lançadas as linhas orientadoras da posição europeia para o conflito israelo-palestiniano, elencadas na Declaração de Veneza de Junho de 1980. Entre eles destacam-se: reafirmação da ‘responsabilidade histórica’ por parte dos estados europeus para com o Médio Oriente, assente em ligações tradicionais e interesses comuns, e que se deveria consubstanciar num ‘papel especial’ e ‘formas mais concretas’ de ação no sentido de alcançar a paz na região; confirmação do papel central a assumir pelas Nações Unidas, enquanto entidade com legitimidade internacional para emanar os princípios orientadores na solução do conflito, através das resoluções já

aprovadas em sede do Conselho de Segurança; identificação dos dois princípios centrais, entendidos pelo Conselho como ‘universalmente aceites pela comunidade internacional’, que devem sustentar uma solução para a paz no Médio Oriente – o direito à ‘existência e segurança de todos os estados da região’ e a afirmação da ‘justiça para todos os povos’, o que implicaria o reconhecimento dos ‘direitos legítimos do povo palestiniano’ entre os quais, interpreta-se, a ambição de concretização de um Estado; a reafirmação da disponibilidade do projeto europeu em participar nas iniciativas de paz tendentes a uma solução integrada do conflito, assumindo a decisão de iniciar contactos com as partes envolvidas no sentido de promover um processo de consulta que permitisse identificar a melhor forma de concretizar negociações de paz; a reafirmação da defesa dos princípios de ‘autodeterminação’ do povo palestiniano, identificando que a questão dos refugiados, ou do estatuto de Jerusalém, constituem apenas duas das múltiplas dimensões do processo; identificação da necessidade de ‘associação’ da OLP ao processo negocial; reafirmação da rejeição da política de colonatos e expansão territorial assumida por Israel ‘e mantida desde o conflito de 1967’, considerando-a ‘ilegal à luz do Direito Internacional’.

A este quadro de princípios e valores acrescenta-se, mais tarde, a noção de que a promoção de mecanismos de desenvolvimento económico poderia contribuir para a resolução pacífica do conflito – cuja concetualização parte da Comissão Europeia, do que se entende ser uma tentativa de replicação do modelo adotado face aos países da Europa de leste –, o que se refletiria no apoio à capacitação política da Autoridade Palestiniana e à economia local, bem como a defesa dos princípios da democracia e boa governação, no quadro do que são os princípios consagrados no nível 1 da prática discursiva europeia (cf. Cap. II.3).

São estes, argumenta-se, princípios e valores que sustentam a identidade internacional da UE para o conflito israelo-palestiniano. Considera-se que, desde então, não houve uma alteração significativa do quadro normativo defendido, pese embora as evoluções no contexto do conflito e respetivo processo de paz. Acresce que se considera que estes princípios e valores são coerentes com os defendidos pelo projeto europeu no nível 1 da prática discursiva identificada – UE e sistema internacional – bem como nível 2 – política externa europeia (cf. Cap. II.3).

Importa destacar, no que diz respeito à expressão destes princípios nas relações bilaterais com Israel e a Autoridade Palestiniana, que no primeiro caso não é feita qualquer referência à criação de mecanismos de cooperação e diálogo político em que pudesse ser enquadrada a questão do conflito, ao contrário do que acontece com a relação estabelecida com a comunidade palestina. Nesta última, são evidentes – se não exclusivas – as ligações estabelecidas face ao conflito, dado o papel da União Europeia como maior doador internacional, através dos mecanismos comunitários e das políticas nacionais desenvolvidas pelos Estados-membros.

#### *Da construção de um denominador comum*

No que concerne ao processo de construção de um denominador comum aos Estados-membros do projeto europeu, importa começar por remeter para as heranças históricas acima referidas, em particular no que concerne ao Reino Unido, França, Alemanha e Países Baixos. Estes estados, fundadores da CPE, afirmaram um conjunto de interesses próprios no quadro dos mecanismos de cooperação estabelecidos que marcaram, entende-se, a génese da identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestino.

Da análise à informação apresentada no capítulo anterior, interpreta-se que o Reino Unido, tal como a França, procurou afirmar a sua posição como potência europeia com ligações históricas e interesses concretos no Médio Oriente. Recorde-se que para além da dimensão energética – cuja dependência das economias europeias face ao petróleo da região a tornavam de importância estratégica central –, o Reino Unido dependia da ligação estabelecida pelo Canal do Suez para um acesso facilitado aos territórios da Ásia com os quais mantinha relações económicas privilegiadas.

Já a França, que dispunha de relações particulares com a comunidade cristã libanesa, procurava utilizar o projeto europeu como promotor de uma maior capacidade de influência francesa no Médio Oriente, através da potencialização de recursos políticos e económicos comuns aos Estados-membros. A posição da França, interpretada como tendencialmente pró-árabe – tal como a Itália e Espanha – acabaria por prevalecer em algumas das declarações emitidas pelo Conselho, como que considera ter ficado demonstrado nos capítulos anteriores.

Finalmente, Estados-membros como a Alemanha, Países Baixos e a Dinamarca, em razão das heranças históricas decorrentes da memória do Holocausto, procuravam manter uma posição pró-israelita por, entende-se, temerem uma reação negativa das comunidades judaicas assente numa narrativa de anti-semitismo. No quadro da construção de um denominador comum aos Estados-membros da CPE, e mais tarde da UE, importa destacar a evolução da posição assumida pelos Estados referidos, que num contexto comum assumiram posições claramente contrárias às defendidas por Israel o que se entende só ser possível em resultado de mecanismos de cooperação e socialização desenvolvidos pela integração europeia em matéria de política externa. Porém, nesta interpretação, não pode também ser ignorada a condicionante apresentada pela dependência energética, tal como demonstrado pelo bloqueio promovido por países árabes produtores de petróleo, em 1973. Assim, a garantia de acesso a recursos estratégicos fundamentais passou a ser considerada na definição das posições nacionais dos Estados-membros, tendentes a uma maior proximidade das expectativas árabes.

Perante os sucessivos alargamentos no quadro da integração europeia e o seu impacto na posição assumida pela UE no conflito israelo-palestiniano, destaca-se a importância da adesão dos países da Europa de leste, em particular a Polónia e a República Checa. A Polónia por dispor de relações próximas com a comunidade ultraortodoxa residente em Israel, o que condicionava as posições internacionais assumidas no quadro do conflito. A República Checa porque, desde a afirmação enquanto estado soberano em 1993, sempre se assumiu como um sólido aliado de Israel, o que se verificou, por exemplo, na adoção de posições distintas dos restantes Estados-membros no âmbito de votações na Assembleia-geral da ONU.

Ainda no âmbito da definição das posições nacionais e respetivo contributo para a formação de uma identidade internacional da UE, importa salientar a relevância das relações transatlânticas e o debate sobre o papel a ocupar pela União Europeia no sistema internacional. No que concerne às relações com os Estados Unidos da América, o contexto do conflito bipolar e a afirmação da influência global norte-americana no pós-Guerra Fria determinavam a atribuição de um papel secundário aos estados europeus – e designadamente às potências tradicionais – na competição de poder no Médio Oriente. À França e ao Reino Unido, considera-se, não seria fácil assumir esse decréscimo de influência, pelo que encarariam a cooperação europeia em matéria de política externa como veículo de projeção dos seus interesses e políticas nacionais.

Porém, por vezes estes poderiam colidir com os dos EUA, tal como ficou demonstrado com a Crise no Suez em 1956.

Uma outra dimensão de tensão entre a UE e os EUA é a modalidade de negociação a adotar no processo de paz. Os Estados-membros da UE sempre defenderam o primado de uma estrutura multilateral, centrada no papel da ONU. Tal poderá ser justificado, por um lado, pelos princípios e valores em que assenta a identidade internacional europeia – de defesa do direito internacional e do papel da ONU – e, por outro, porque este quadro multilateral permitiria a inclusão dos estados europeus no processo. Ao contrário, os EUA defendiam um quadro negocial de matriz bilateral, assente num papel de mediação internacional a assumir pelos norte-americanos. Saliente-se que esta divisão na abordagem a adotar ao processo de paz se mantem na atualidade.

Pese embora as condicionantes, considera-se que a cooperação política europeia, primeiro no quadro da CPE e depois da PESC, contribuiu para a construção de um denominador comum aos Estados-membros, assente numa conciliação de interesses próprios e partilha de princípios, valores e normas orientadoras da estrutura do sistema internacional. Esta construção, verificada ao nível da política externa europeia, é também visível na posição adotada face ao conflito israelo-palestiniano. Constitui, assim, parte integrante da sua identidade internacional.

#### *Das dinâmicas do sistema político*

Finalmente, considera-se que o estudo de caso do conflito israelo-palestiniano demonstra bem como as dinâmicas políticas desenvolvidas no quadro da arquitetura institucional europeia podem influenciar a identidade internacional da UE. Isto porque dadas as características específicas desta questão internacional, de carácter multidimensional, o projeto europeu aplicou um amplo conjunto de instrumentos económicos e políticos, no âmbito das competências comunitárias – regidos pela Comissão – e intergovernamentais, centrados no Conselho. Recorde-se que no quadro das relações económicas com países terceiros, Israel foi o primeiro país do Sul do Mediterrâneo a estabelecer um acordo comercial com a CEE, em 1975, resultado de

uma cooperação iniciada na década de 1960. É, precisamente, no discurso por ocasião da assinatura deste acordo que o Presidente da Comissão, François-Xavier Ortoli, estabelece a ligação entre a promoção de mecanismos de apoio ao desenvolvimento e a redução da conflitualidade, abrindo assim caminho para aquela que seria a estratégia adotada pela Comissão face ao conflito.

No âmbito das competências atribuídas à Comissão, esta adquire, considera-se, um papel absolutamente fundamental na identidade internacional da UE para o conflito israelo-palestiniano. Por um lado, porque lhe cabe a gestão das relações bilaterais com Israel, o país economicamente mais desenvolvido da margem Sul do Mediterrâneo e com uma estrutura social e económica muito semelhante às europeias. Ao mesmo tempo, e pela mesma razão, Israel demonstrava grande abertura em relacionar-se com o mercado europeu, já que os Estados-membros estavam entre os principais exportadores para aquele país e porque Israel beneficiaria de uma cooperação em matérias de interesse comum, como a investigação e desenvolvimento. Tal como se considera ter ficado demonstrado no capítulo anterior, as relações económicas entre Israel e a UE desenvolveram-se com um considerável nível de cooperação, apesar das dinâmicas do conflito israelo-palestiniano. Verifica-se, desde logo, uma aproximação da legislação israelita ao ‘acervo comunitário’ em matérias económicas e comerciais, bem como a participação deste país no acesso a Quadros Comunitários de Apoio – o único fora do espaço europeu.

Mas cabe também à Comissão, no âmbito das suas competências, o desenvolvimento de projetos de ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento direcionados para a comunidade palestina. Como já referido, a UE – em conjunto com os Estados-membros – constitui-se como o principal doador internacional à Autoridade Palestina, em particular no que diz respeito à sua capacitação institucional, apoio à construção de infraestruturas e educação.

O carácter prático, e materializável, do papel atribuído à Comissão Europeia contrasta com as competências do Conselho e do Alto Representante, em matérias PESC. Estas assentam, no essencial, na abundante produção discursiva e construção de uma narrativa comum de apoio ao processo de paz e promoção da estabilidade na região. É, aliás, neste sentido que são criadas as duas missões PESD para o conflito israelo-palestiniano – a EUPOL COPPS e EUBAM Rafah – o que se entende ser um

sinal pelos atores no conflito, e em particular por Israel, do reconhecimento de um papel crescente da UE nesta questão internacional.

Acresce que, pelas evoluções no processo de integração europeia, multiplicam-se os atores na arquitetura institucional com competência em matéria de política externa como sejam: o Conselho; a Presidência; a Comissão, o Alto Representante; o Representante Especial e, mais recentemente, o Serviço Europeu de Ação Externa. Face a esta multiplicidade, tende a ocorrer, por um lado, uma competição intraeuropeia pela visibilidade internacional no contexto do conflito e, por outro, um sentimento de confusão junto dos atores regionais sobre quem tem competência para fazer o quê. Acresce, ainda, um papel residual do Parlamento Europeu que, ao nível interno e externo, procura desenvolver narrativas de práticas de promoção da democracia, boa governação política e económica, seja através dos documentos que elabora no contexto da política externa europeia seja de mecanismos de cooperação com atores do Médio Oriente.

No que concerne às perceções, internas e externas, sobre o papel da UE no contexto do conflito israelo-palestiniano considera-se, da interpretação da informação recolhida, que é possível retirar três elações. Em primeiro lugar, que existe um apoio por parte da comunidade europeia ao papel desempenhado pela UE e uma partilha face aos princípios e valores defendidos. Entende-se, assim, que a comunidade política partilha da identidade internacional projetada. Em segundo lugar, existe uma crescente aceitação por parte dos atores do conflito face ao papel a desempenhar pela União Europeia, o que se entende decorrer a aplicação dos instrumentos políticos escolhidos, como sejam a cooperação económica, técnica e financeira no caso de Israel e a ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento no caso da comunidade palestina. Finalmente, israelitas e palestinos partilham o tom crítico face a posições assumidas pela UE, embora por razões distintas. Para Israel, a União Europeia assume uma posição parcial no apoio à Autoridade Palestiniana, o que entende ocorrer desde o início do conflito. Para os representantes da Autoridade Palestiniana, a União Europeia não utiliza todos os mecanismos à sua disposição para influenciar as decisões israelitas e norte-americanas no contexto do processo de paz, em particular através da aplicação de sanções a Israel no quadro do acordo de cooperação económica estabelecido. Acresce que para os palestinos os mecanismos de cooperação adotados pela UE face àquela



comunidade não se adequam ao que entendem ser as suas necessidades, mas decorrem antes de um modelo pré-definido pelas instituições europeias e não de negociações com os parceiros locais. Não se considera, porém, que estas perceções tenham provocado alterações significativas na identidade internacional da UE face ao conflito.

Finalmente, no que concerne à aplicação do modelo proposto à tipologia de relações estabelecidas – horizontais e verticais – e aos instrumentos utilizados – de socialização ou condicionalidade – considera-se que a abordagem é distinta face a israelitas e palestinianos. Face a Israel, as relações são essencialmente horizontais – numa lógica de paridade e reciprocidade – conforme determinado no Acordo de Associação. Tal decorre, entende-se, do nível de desenvolvimento socioeconómico desta comunidade e da existência de interesses partilhados em matéria de cooperação. No que diz respeito aos instrumentos utilizados, eles são maioritariamente de socialização, tal como demonstra a aproximação de legislações e a utilização de léxico comunitário por diplomatas israelitas responsáveis pelas relações com a UE. Pese embora as declarações do Conselho e a narrativa formulada, não têm sido aplicadas sanções a Israel, com exceção da interdição de exportações de produtos oriundos de colonatos, conforme referido no capítulo anterior.

Já face à Autoridade Palestiniana, considera-se que as relações são, no essencial, ‘verticais’ – num sentido de afirmação de poder – dada a sua dependência do apoio político e financeiro por parte da UE. No que concerne aos instrumentos adotados, eles dividem-se entre a socialização e a condicionalidade. A socialização é orientada, no essencial, para as elites através da promoção de boas práticas e partilha de instrumentos de boa governação, política e financeira. Já a condicionalidade é aplicada em momentos específicos, como se considera demonstrado com a posição europeia adotada após as eleições palestinianas de 2005-2006.

Em síntese, considera-se que a identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano decorre dos elementos constituintes da identidade internacional da União, de carácter geral, em matéria de princípios e valores defendidos, instrumentos adotados – um vasto leque no que diz respeito a este estudo de caso – e da dinâmica institucional estabelecida. Nesta última dimensão, destaca-se o papel de relevo desempenhado pela Comissão – que se entende autónomo, mas complementar ao do Conselho – quando comparado com a posição assumida pelo Conselho e Alto Representante, essencialmente assente na produção de práticas discursivas. A

representação externa da UE, e consequente visibilidade internacional, é disputada entre as duas dimensões da arquitetura institucional: comunitária e intergovernamental. São estes os elementos fundamentais, considera-se, da identidade internacional da União Europeia face ao conflito israelo-palestiniano.

## CONCLUSÃO

A investigação que sustenta esta tese teve por base uma reflexão sobre o processo de construção e a existência de uma identidade de política internacional da União Europeia, assente numa partilha de princípios e valores comuns à comunidade política, bem como na forma como esta identidade se reflete nas políticas e ações externas da União e é interpretada e percecionada, interna e externamente, no quadro do processo de integração europeia. Para o cumprimento deste objetivo, propôs-se um modelo de análise que visa, por um lado, a identificação e interpretação das relações sistémicas estabelecidas entre os diversos elementos que contribuem para a formulação da identidade internacional da UE ('identidade reflexiva') e, por outro, compreender o reflexo desta identidade nos processos de decisão de política externa ('identidade ativa'). Esta segunda dimensão consiste, na prática, em como a União Europeia se projeta no sistema internacional, seja através da sua política externa de carácter geral, seja face a questões concretas como o estudo de caso elegido: o conflito israelo-palestiniano.

A reflexão elaborada resulta no argumento que a União Europeia dispõe de uma identidade política internacional – entendida enquanto um conjunto de elementos que definem a política externa europeia e com os quais a comunidade política se identifica – e que esta se constrói a partir da dinâmica estabelecida entre três dimensões fundamentais: *dimensão normativa* (princípios, valores e regras comuns); *dimensão nacional* (contributos próprios e dinâmicas de interação entre os Estados-membros); e *dimensão institucional* (dinâmicas de interação entre os diversos elementos que compõem o sistema político da UE).

Acresce que se considera que este processo de construção identitária assenta num contexto de instabilidade, decorrente das dinâmicas estabelecidas no seio e entre as três dimensões referidas, no qual se geram mecanismos de consensualização que permitem alcançar o denominador comum em que assenta a identidade internacional da UE. Este processo, entende-se, ocorre de forma cíclica, já que cada denominador comum alcançado constituirá um ponto de partida para a negociação de novas tensões em presença, decorrentes das constantes alterações ao nível interno – no projeto europeu – e ao nível externo, no sistema internacional.

Assim, no que concerne à política externa europeia, analisada na Parte II desta tese, considera-se que a construção do denominador comum em que assenta a identidade internacional da UE se inicia com o próprio processo de integração europeia, após o final da II Guerra Mundial, e, mais tarde, se consolida com a criação da Cooperação Política Europeia (CPE) e a formulação da “Declaração sobre Identidade Europeia”, aprovada pelos Estados-membros em Dezembro de 1973. Tal como posteriormente consagrado no Ato Único Europeu (1987), este denominador comum era constituído i) pela promoção de uma ‘unidade europeia’ assente num conjunto de princípios e valores partilhados (como a defesa dos direitos humanos, dignidade humana, democracia, liberdade, igualdade, primado da Lei, progresso e bem-estar das populações); ii) pela afirmação de interesses comuns aos Estados-membros, designadamente a reconstrução das suas economias que permitiria o progresso e bem-estar das populações (com a criação de um mercado comum e a promoção do ‘modelo social europeu’) e a defesa e segurança coletiva da Europa ocidental, exigindo ambas estabilidade internacional – e iii) o desenvolvimento de mecanismos e procedimentos de cooperação, na dimensão económica e política (como a promoção de uma política de alargamento, estabelecimento de relações com países e territórios ultramarinos, instrumentos de ajuda ao desenvolvimento e a CPE, esta última de carácter intergovernamental ao contrário das restantes).

De acordo com a análise produzida, este processo de construção de uma identidade internacional da UE evoluiu, culminando, até à presente data, na formulação de um renovado denominador comum, conforme expresso no Tratado de Lisboa (2009), constituído i) pela afirmação da União Europeia como ‘potência’ global, de dimensão política e económica – em resultado da consolidação do processo de integração – assente num conjunto de princípios e valores partilhados mais vasto, que entende como seus mas que pretende projetar, igualmente, no sistema internacional (respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito, pluralismo, não discriminação, tolerância, justiça, solidariedade, respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, e igualdade entre homens e mulheres); ii) pela afirmação de um número crescente de interesses comuns aos Estados-membros, designadamente na esfera internacional, através da promoção da paz, segurança e desenvolvimento sustentável do planeta, solidariedade e respeito mútuo entre os povos, comércio livre e equitativo, erradicação da pobreza, proteção dos

direitos do Homem, e observância e desenvolvimento do direito internacional; e, finalmente iii) a consolidação de um amplo conjunto de mecanismos e procedimentos comuns com impacto no ambiente externo, designadamente ao nível do controlo de fronteiras, asilo e imigração, política comercial comum, cooperação para o desenvolvimento, cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros – em particular nos países da ‘vizinhança’ – ajuda humanitária e uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em que se inclui a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Neste processo, foram múltiplos os contextos de instabilidade e tensão entre as dimensões normativa, nacional e institucional da identidade internacional da UE, entre os quais se destacam: o fim da II Guerra Mundial e, em particular, as dinâmicas de tensão entre a França e a Alemanha Ocidental; o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED); a crise da cadeira vazia (1965-1966); o alargamento a novos Estados-membros (1975, 1981, 1986, 1995, 2004 e 2007); o final da Guerra Fria (1989); a reunificação alemã (1990); os conflitos nos Balcãs (década de 1990) e a crise transatlântica decorrente da intervenção aliada no Iraque (2003). Ao nível interno, são transversais a este período as diferentes perspetivas sobre a evolução do projeto de integração económica e monetária, a arquitetura institucional a adotar – dividida entre a supranacionalidade das políticas comunitárias e a intergovernamentalidade da CPE e da PESC – bem como sobre a relação a desenvolver com os Estados Unidos da América e com a Aliança Atlântica, num quadro de procura por um equilíbrio de poder internacional e promoção de uma segurança e defesa dos Estados-membros, mais ou menos independente e mais ou menos integrada no processo de construção europeia. Todas estas tensões refletiam-se numa questão essencial a consensualizar entre os parceiros da integração europeia, a cada momento de decisão: Que União Europeia se poderia/deveria projetar no sistema internacional? Que identidade internacional atribuir ao projeto europeu?

Pese embora as divergências, o desenvolvimento da integração europeia, considera-se, permitiu a construção gradual de um renovado denominador comum orientado para uma crescente cooperação. Incluiu-se um leque cada vez mais amplo de áreas políticas e uma cooperação mais profunda e institucionalizada, o que se reflete na consolidação da identidade internacional da UE e na forma como esta é projetada no sistema internacional. Uma identidade que é hoje marcada por uma forte dimensão

económica – já que se trata do maior ator comercial global, assente num mercado único forte e protegido e no desenvolvimento de parcerias com parceiros em todas as áreas regionais – e por uma crescente dimensão política, dada a arquitetura institucional adotada (que inclui, para além das competências do Conselho, da Comissão e da participação do Parlamento, a criação das figuras do Presidente do Conselho Europeu, do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, do Serviço de Ação Externa Europeu e de estruturas com competência na dimensão militar) e um conjunto de políticas em áreas tão diversas como a participação no sistema de governação económica global, a cooperação para o desenvolvimento ou a prevenção e gestão de crises.

Este processo reflete-se, igualmente, ao nível da abordagem pela União Europeia a questões específicas da política internacional, como se considera demonstrado com a análise relativa ao conflito israelo-palestiniano, elaborada na Parte III desta tese. Também nesta matéria, o denominador comum ao projeto europeu é expresso desde a criação da CPE, em 1970, ficando patente nos princípios afirmados pela “Declaração de Veneza”, adotada pelo Conselho em Junho de 1980. Neste documento são afirmados os princípios e valores que sustentariam a posição comum europeia face ao conflito nas décadas que se seguiram, designadamente i) a defesa de uma estrutura de negociações multilateral, com primado ao papel da Organização das Nações Unidas, ii) a promoção de uma solução integrada que permita uma paz justa e duradoura no Médio Oriente, iii) a afirmação do princípio de que todas as comunidades da região possam viver em segurança, no seio de fronteiras estáveis e reconhecidas; iv) a defesa do direito à autodeterminação dos povos; e v) a afirmação do primado do direito internacional, que impede a anexação, pela violência, de territórios atribuídos a outras comunidades políticas. A expressão deste denominador comum, que em momentos subsequentes passou a incluir a defesa clara de uma ‘solução de dois Estados’ e uma crítica contundente à política de expansão de colonatos israelitas, consubstancia-se através da participação da UE no processo de paz israelo-palestiniano, seja através da produção de Declarações pelo Conselho, da participação em Conferências de Paz internacionais, ou do desenvolvimento de relações bilaterais com Israel e a Autoridade Palestiniana, no quadro das políticas comunitárias.

Tal como sucede no contexto geral da política externa europeia, também face ao conflito israelo-palestiniano são visíveis elementos de instabilidade e tensão entre as dimensões normativa, nacional e institucional da identidade internacional da UE, designadamente em resultado: das posições assumidas pela Grã-Bretanha e França no período que antecedeu a independência do Estado de Israel (1948); das memórias históricas relativas aos acontecimentos que marcaram a II Guerra Mundial e as trágicas consequências do Holocausto; da Crise do Suez (1956); das tensões entre as abordagens assumidas pelos Estados-membros no contexto da evolução do conflito, entre um alinhamento mais próximo a Israel ou mais pró-palestiniano; da tensão institucional decorrente da diferença na aplicação e impacto de mecanismos de âmbito comunitário e intergovernamental; e da dificuldade de aceitação da UE enquanto ator externo do conflito e respetivo processo de paz. Pese embora estes constrangimentos, considera-se que a identidade internacional da UE, conforme os elementos gerais que a compõem, se reflete na abordagem desenvolvida face ao conflito israelo-palestiniano, apesar de incluir adaptações face à relação estabelecida com cada um dos atores – Israel e Autoridade Palestiniana – em função das particularidades do conflito.

Em ambos os casos – seja face à política externa europeia, de carácter geral, seja no contexto do conflito israelo-palestiniano em particular – considera-se que a definição dos elementos essenciais do denominador comum em que assentaria a identidade internacional da UE é estabelecida durante o período da Cooperação Política Europeia (1970-1992), o que se entende ser resultado do desenvolvimento de mecanismos de cooperação e socialização entre os Estados-membros. O que ocorre após esta definição, argumenta-se, é a consolidação e aprofundamento deste denominador comum, em resultado das políticas e ações externas que vão sendo desenvolvidas, a maioria em resposta às condicionantes impostas pelo contexto internacional.

Após esta exposição sumária dos principais argumentos elaborados no quadro da investigação proposta, afigura-se relevante recuperar os elementos que compõem a problematização que sustenta a presente tese e através deles expor a estrutura concetual e de verificação empírica que serviu de base à argumentação apresentada.

Tal como exposto na Introdução, esta investigação tem como ponto de partida a questão: *Como se forma e projeta a identidade política internacional da União Europeia?* (P1)

A hipótese de trabalho proposta consistia em (H1) *a identidade política internacional da UE sustenta-se num conjunto de princípios e valores, que formam o quadro normativo afirmado nos documentos fundadores, na narrativa da comunidade política que compõe a União Europeia e nos contributos próprios dos Estados-membros* e (H2) *esta identidade reflete-se na formulação da narrativa e consequente definição e execução das políticas e ações externas da União, que embora sustentadas num quadro normativo comum, são determinadas pelas condicionantes impostas pelo contexto internacional, pelas experiências históricas e interesses próprios dos Estados-membros*.

Apesar da formulação sintética, a pergunta de investigação elaborada inclui um conjunto de questões relacionadas, conforme apresentadas na problematização introdutória, como sejam: que tipo de ator internacional é a União Europeia? Como se relacionam as políticas externas dos Estados-membros e da UE num contexto de construção de uma identidade internacional coletiva? Qual a dinâmica produzida entre a necessidade interna, aos Estados-membros, de justificar a partilha de soberania em matérias de política externa e a promoção de uma imagem comum que tenderia a fortalecer a criação e consolidação de uma comunidade política europeia? Como a UE projeta o conjunto de princípios e valores em que se baseia? Como é que estes se refletem e influenciam as políticas e ações externas da União?

Por forma a procurar responder às questões levantadas e testar as hipóteses de trabalho propostas, foi elaborada uma matriz concetual, de base sociológica e matriz construtivista embora consagrando o quadro multidisciplinar que caracteriza o campo científico das Relações Internacionais, que assenta em dois contributos essenciais: o conceito de identidade coletiva aplicado às Relações Internacionais e a concetualização da União Europeia como ator internacional (vide Parte I desta tese).

A estrutura concetual desta investigação assenta no conceito de identidade coletiva, conforme formulado por Wendt (1992, 1994, 1996, 1999). Esta baseia-se na promoção de regras, normas, princípios e interesses partilhados, cuja definição e construção resultam de um “*continuum* de negativo para positivo” ou seja, “da conceção do ‘outro’ como anátema, para a conceção do próprio enquanto extensão do outro”



(Wendt, 1994 : 3). A escolha desta abordagem justifica-se, desde logo, porque consagra a importância do ator 'Estado' na construção de uma identidade de dimensão transnacional, o que se considera como adequado à compreensão de uma entidade com as características da União Europeia. Embora se assumam como válidas as críticas a este modelo teórico que apontam para um predomínio de uma identidade de natureza estatal, em que a identificação pelos representantes do Estado se sobrepõe à identificação pelo conjunto dos membros que o compõem – a comunidade política num sentido mais alargado – na construção de um sentimento de pertença coletivo, considera-se que tal se aplica, efetivamente, à compreensão do fenómeno de integração europeia. Este entendimento resulta, desde logo, do facto da UE se constituir como um união de estados soberanos que, no essencial das questões de política externa, mantem um processo de decisão de matriz intergovernamental. Por outro lado, porque se interpreta a existência de uma prevalência da vontade das elites e decisores políticos nacionais, e subsequentemente europeus, face às respetivas opiniões públicas em momentos fundadores da integração europeia. Do ponto de vista teórico, esta opção pode significar que não se promova uma efetiva e profunda identificação de todos os membros da comunidade política com o processo de construção da identidade coletiva, neste caso europeia. E tal pode resultar, no limite, numa identidade coletiva frágil, em particular em momentos em que as identidades próprias – nacionais – se afirmem como preponderantes. Exemplo disso, são as rejeições aos Tratados europeus, através da realização de referendos nas comunidades nacionais dos Estados-membros, algumas das quais alegando questões relativas à dimensão externa da UE. Recorde-se o caso da Dinamarca, em 1992 aquando do Tratado de Maastricht que instituiu a União Europeia, que deu origem à criação de um mecanismo de 'opt-out' em questões relativas à potencial dimensão militar da PESC (cf. Parte II.2 desta tese). Por outro lado, e no seguimento dos estudos de opinião consultados e elaborados pelo Eurobarómetro, continua maioritário – embora variável no tempo e consoante os Estados-membros – o apoio ao projeto de integração europeia e, em particular, à sua dimensão de política externa com base nos princípios e valores definidos. Assim, e mesmo tendo em conta as condicionantes apresentadas, considera-se que o modelo elaborado por Wendt relativo à formulação de identidades coletivas na esfera internacional contribui, de forma significativa, para a compreensão da construção de uma identidade internacional da UE.

Por outro lado, salienta-se, na interpretação de Wendt, a relevância atribuída à necessidade de previsibilidade de comportamentos no sistema internacional, que no entender do autor seria favorecida pela existência de identidades coletivas. De acordo com esta interpretação, as expectativas, papéis e interesses próprios, designadamente dos Estados, são construídos e desenvolvidos no seio de sistemas estáveis. Estes elementos próprios seriam transformados e adaptados quando inseridos num processo de construção de uma identidade coletiva internacional, produzindo padrões de comportamento que permitem uma previsibilidade face à conduta dos atores que compõem o sistema. Acresce que este processo seria favorecido pela existência, promovida e crescente, de uma interdependência entre os atores envolvidos na construção de uma identidade coletiva, o que significaria que a promoção de interdependência resulta em maior interdependência, criando laços cada vez mais fortes entre os membros do sistema (numa matriz semelhante ao mecanismo de *spillover* consagrado nas abordagens neo-funcionalistas à integração europeia).

Neste sentido, também esta concetualização parece ser ajustada à compreensão da identidade internacional da União Europeia, embora com condicionantes. A prática reiterada de posições e ações externas comuns aos Estados-membros resultou na evolução de uma cooperação informal para um quadro institucionalizado – da ‘cooperação Política Europeia’ à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) – incluindo um leque cada vez mais abrangente de temas e áreas regionais. Esta prática resultou também na definição de crescentes regras comuns, baseadas em princípios e valores partilhados e consagrados nos documentos fundadores, tal como se considera demonstrado na análise à evolução do denominador comum da política externa europeia, desenvolvida na Parte II desta tese.

Porém, entende-se, que tal não significa a existência de uma estabilidade permanente. Isto porque se argumenta que o processo de construção da identidade coletiva europeia, com projeção na esfera internacional, é condicionado pela dinâmica de transformação e adaptação dos elementos próprios – aos Estados-membros – em elementos comuns – ao projeto europeu –, numa dinâmica que se afigura, pelas tensões em presença identificadas, como promotora de instabilidade. Assim, considera-se que esta adaptação e compatibilização das tensões verificadas nas três dimensões que se argumenta contribuir para a identidade internacional da UE (normativa, nacional e institucional) ocorre num contexto de instabilidade, resultando na construção e

aprofundamento de uma base comum, que sustenta a identidade coletiva. Esta base, embora permita uma alguma previsibilidade de comportamentos – decorrente dos mecanismos de cooperação e socialização desenvolvidos –, está em permanente alteração em resultado das dinâmicas internas, ao projeto europeu, e externas, no quadro do sistema internacional. Tal significa que os Estados-membros poderão tender a assumir posições que variam entre a base comum anterior ao processo de transformação – provocado por um acréscimo de interdependência – e a base que resulta da alteração provocada nos seus elementos próprios – expectativas, papéis e interesses – o que acabaria por condicionar a padronização de comportamentos e, consequentemente, a estabilidade. Exemplo disso, interpreta-se, é o reconhecimento, pela Alemanha, da Croácia e Eslovénia aquando da desagregação da antiga Jugoslávia, em Dezembro de 1991. No quadro da CPE, os Estados-membros comprometiam-se a ‘fazer um esforço’ de informação e consulta mútua em questões internacionais de interesse geral, sendo que tal ‘deveria’ ocorrer antes dos Estados fixarem a sua posição ‘definitiva’ e esta ‘deveria’ ter em conta as posições dos outros parceiros. Conforme analisado no capítulo correspondente (Parte II. 2), a CPE baseava-se em mecanismos de consulta e práticas de cooperação eminentemente informais. Sendo que se considera que, neste período, existia já um embrião de ‘identidade internacional da UE’ – dada a consensualização face a princípios e valores comuns e partilhados pelos Estados-membros – não se verificou uma plena padronização de comportamentos, entende-se que em resultado das ainda frágeis dinâmicas de socialização e interdependência política. Porém, este contexto de instabilidade acabou por gerar um aprofundamento da cooperação em matéria de política externa, consagrado no Tratado de Maastricht (1993) com a criação da PESC. Argumenta-se que foi o contexto de instabilidade e as dinâmicas nele estabelecidas, bem como as alterações do sistema internacional provocadas pelo fim da Guerra Fria, que levaram à promoção de um aprofundamento da cooperação e, consequentemente, a um novo denominador comum – de maior partilha – que sustentaria a identidade internacional da UE.

Ainda no quadro da concetualização relativa à formação de identidades coletivas na esfera internacional, reputa-se de fundamental a existência de uma permanente interação entre a formulação de interesses, papéis e expectativas dos atores, ao nível nacional e coletivo. Ou seja, considera-se que as identidades nacionais e transnacionais interagem entre si, transformando-se e redefinindo-se mutuamente, através de dinâmicas

endógenas aos processos de construção identitária. É esta permanente redefinição que permite o que Wendt designa por *continuum de negativo para positivo*, ou seja, a transformação de características diferenciadoras em características comuns e partilhadas. Dito de outra forma, os atores deixam de se encarar mutuamente como o ‘Outro’ para se perceberem como membros de uma mesma entidade, tendo por base a existência de princípios, valores, normas e interesses comuns. Acresce que, no caso da União Europeia, esta perceção se afigura mais facilitada na esfera internacional quando comparada com as dinâmicas internas ao processo de integração. Isto porque se considera que é mais fácil aos Estados-membros – e respetivas comunidades políticas – assumirem como partilhados regras, normas, princípios e valores comuns quando comparados com aqueles que são externos ao projeto europeu, do que quando confrontados com diferenças no quadro da própria entidade europeia.

Esta questão sugere, igualmente, um debate sobre a relação que se estabelece entre as identidades nacionais e a identidade europeia. No seguimento do contributo concetual elaborado com base na ‘teoria social da identidade’, e considerando a complexidade do mundo social, importa destacar na compreensão deste debate que cada indivíduo – tal como o Estado – não dispõe apenas de uma, mas de várias identidades que se apresentam de forma cumulativa e organizadas hierarquicamente. Esta estruturação tem em conta, por um lado, o contexto em que se promovem e são desenvolvidas as identidades e, por outro, a valorização e sentimento de pertença que os membros demonstram face ao grupo. Entende-se que esta estruturação das identidades tende a variar no tempo – dadas as alterações de contexto e da valorização/sentimento de pertença – ao que acresce o carácter dinâmico da construção da(s) identidade(s). Isto significa que a construção das múltiplas identidades, individuais e coletivas, é um processo permanentemente aberto, constante e dinâmico.

Aplicado ao contexto da identidade internacional da UE, o seu processo de construção estará, assim, dependente da evolução do contexto internacional e do papel dos diferentes atores que o compõem, em diferentes momentos do tempo. Para além disso, pode considerar-se que a valorização/sentimento de pertença dos membros do grupo – neste caso, à União Europeia – é também condicionada pela filiação a outros grupos sociais, designadamente de carácter geográfico (local, regional, nacional e transnacional), político e cultural. Neste sentido, argumenta-se que a construção da identidade internacional da União resulta da conjugação da pertença aos diferentes

grupos referidos, de uma forma complementar – mas em dados momentos, possivelmente, em competição – e não exclusiva, cuja valorização da pertença depende do grau de identificação com as características e valores partilhados pelos seus membros (indivíduos, comunidades subnacionais e Estados). Tal poderá explicar, não só o comportamento das comunidades nacionais face ao projeto europeu – de maior ou menor aceitação – mas também o comportamento dos Estados no contexto do debate sobre a pertença a entidades coletivas, como a União Europeia ou a Aliança Atlântica. Também neste caso, se verificaram variações no sentimento de pertença, em particular face ao contexto internacional durante e pós-Guerra Fria. Estados com o Reino Unido, e mais recentemente a Polónia, permaneceram fiéis à defesa do primado da Aliança Atlântica enquanto garante da segurança coletiva da Europa ocidental, enquanto outros, como a Alemanha, evoluíram no sentido de uma posição crescentemente favorável a uma maior autonomia europeia. Considera-se que para tal contribuem não só as dinâmicas do processo de integração, como a evolução das perceções de ameaças decorrentes da interpretação do contexto internacional. Em particular no que se refere ao papel da Aliança Atlântica na segurança e defesa coletiva da Europa ocidental, importa salientar que esta constituía uma alternativa ao desenvolvimento dessa capacidade autónoma no contexto do projeto europeu. Ao contrário do que acontecia face ao interesse comum de reconstrução das economias europeias ou à necessidade de reconciliação franco-alemã – entendidas como fundamentais à ‘sobrevivência’ e independência das sociedades da Europa ocidental no contexto do pós-II Guerra Mundial –, que não tinham alternativa à promoção de um processo de integração económica regional, a garantia da segurança e defesa coletiva num contexto de bipolaridade parecia mais propícia se mantida sob o ‘chapéu’ norte-americano. Esta interpretação, que se considera aplicável também no contexto presente, poderá explicar as diferentes posições dos Estados-membros face a este debate.

Esta constitui, aliás, a base de definição das fronteiras do grupo face àqueles que lhe são externos, assente, tendencialmente, numa valorização positiva face ao ‘outro’. É esta, entende-se, a base do argumento ‘de diferenciação’ que a UE apresenta em múltiplos documentos de política externa e consagra nos princípios estabelecidos nos Tratados (cf. Parte II.3). É este carácter distintivo da UE face a outros atores do sistema internacional, plenamente assumido na narrativa europeia, que se interpreta procurar suportar a legitimidade – interna e externa – da ação da União no sistema internacional,

nas áreas consensualizadas, bem como a partilha de soberania em matéria de política externa e defesa.

De acordo com a concetualização apresentada, a convergência transnacional de valores internos – próprios aos Estados – promove a construção e aprofundamento de uma identidade coletiva, designadamente pelo reconhecimento de legitimidade face à entidade que lhe serve de base. Considera-se ser este, aliás, um dos fatores determinantes da construção da identidade política internacional da UE, entendida enquanto identidade coletiva: a partilha de princípios e valores como a democracia, primado do direito, defesa dos direitos humanos e bem-estar económico e social assumem-se como estruturantes na esfera interna do Estados-membros, partilhados por todos os que compõem a União Europeia, e como orientadores das suas posições e ação na esfera internacional. É a partilha destes valores, e por consequência de uma visão comum de organização do sistema internacional, que sustenta a construção e aprofundamento da identidade coletiva europeia e, portanto, da identidade internacional da UE.

Acresce que por estes valores se apresentarem como, efetivamente, partilhados são reconhecidos como legítimos, resultando num reconhecimento interno da legitimidade internacional da União Europeia tal como referido. Considera-se que tal tende a acontecer, de forma mais sustentada, na dimensão interna à União do que na sua dimensão externa. Ou seja, os membros da comunidade política (UE) tendem a reconhecer a legitimidade da União porque partilham os mesmos princípios e valores, bem como uma visão comum de organização do sistema internacional, o mesmo não acontecendo – pelo menos na mesma proporção – com aqueles que lhe são externos no reconhecimento dessa legitimidade. Tal ficou demonstrado, por exemplo, no apoio das comunidades nacionais dos Estados-membros à abordagem europeia face ao conflito israelo-palestiniano, o que lhe proporcionava legitimidade interna, não sendo a mesma perceção partilhada pela comunidade israelita e palestina, o que se refletia na ausência de legitimidade externa (cf. Parte III.2)

Ainda no âmbito da promoção de princípios e valores partilhados, importa recordar que a UE determina o cumprimento de critérios específicos como condição para a filiação ao grupo – os designados ‘critérios de Copenhaga’ – podendo, contudo, variar a interpretação dos mesmos pelos diferentes membros. Isto significa, por um lado, que se admite a possibilidade dos diferentes membros do grupo terem

interpretações distintas dos conceitos e, por outro, que essa mesma interpretação determina a importância que uns conceitos assumem em relação aos outros. Para esta interpretação muito contribui a formulação de discursos e narrativas por parte dos membros do grupo, bem como as percepções internas – dos membros – e externas – dos ‘outros’ – face ao seu conteúdo. É neste contexto, entende-se, que se desenvolve o debate em torno do processo de alargamento à Turquia. É na interpretação dos princípios e valores partilhados, para além dos níveis de cumprimento dos ‘critérios de Copenhaga’, que assenta o potencial de diferenciação, que se considera percecionado de forma distinta consoante as experiências históricas e sociais de cada uma das comunidades nacionais.

É, precisamente, neste sentido que surge o contributo sobre a importância das práticas discursivas na construção das identidades coletivas. Isto porque se considera que as características da política externa europeia, ao serem apresentadas de forma consistente e reiterada nos diversos instrumentos de ação externa da União, dão origem a um léxico próprio e partilhado pelas Instituições e Estados-Membros, transformando-se assim, argumenta-se, na narrativa comum que sustenta a identidade política internacional da UE. É argumento da presente tese que este léxico próprio, expresso através dos discursos públicos no quadro da União, constitui uma base que resulta da compatibilização de diferentes percepções e interpretações dos diversos atores que compõem a UE e, portanto, numa expressão material da sua identidade internacional. Dito de outra forma, é através das práticas discursivas que a UE se expressa na esfera interna e internacional, bem como interpreta o contexto em que se insere e as ações daqueles com quem interage. Acresce que as próprias ações políticas da União são apresentadas e explicadas na esfera pública, europeia e internacional, através de práticas discursivas. Importa, porém, salientar que esta tese pretende distinguir o conceito de ‘denominador comum’ de ‘voz única’. O primeiro é aquele em que assenta a identidade internacional da UE, entendida enquanto conjunto de elementos partilhados. O segundo constitui, entende-se, numa tentativa de promoção da coesão e coerência da ação externa, mas que pode também ser interpretado como uma sobreposição do nível europeu ao nacional, que condicionaria a expressão da diversidade característica à comunidade política europeia.

Assim, a utilização da linguagem é considerada como um veículo, por excelência, da expressão da identidade internacional da UE, empiricamente verificável. Esta é a razão que justifica a escolha do modelo de análise de discurso multinível, adaptado da proposta de Waeber (2002) e que serve de base à verificação empírica realizada nesta investigação (cf. Parte I.3). Esta abordagem permite a identificação de conceitos e significados mais ou menos permanentes e portanto estruturantes da identidade internacional da União.

Para o modelo de análise elaborado, e respetiva verificação empírica, contribuiu também a concetualização da UE enquanto ator internacional. Desde logo, porque se considera que a existência de uma identidade internacional depende de um ator que a detenha. Partindo esta tese do pressuposto que a UE se constitui como um ator internacional (discutida na Parte I.2), embora de natureza atípica ou híbrida – pela evolução do processo de integração que gerou um sistema político multinível, composto por uma pluralidade de atores (supranacionais, nacionais e subnacionais) e com processo decisório de hierarquia flexível –, o principal contributo desta concetualização centrou-se na caracterização do *actorness* da União Europeia, em particular face a quatro componentes: reconhecimento, autoridade, legitimidade, autonomia e coesão/coerência.

Entende-se o reconhecimento – interno e externo – como um fator essencial no processo de construção das identidades em política externa. Em primeiro lugar, um reconhecimento por parte do próprio ator. Neste caso, ao tratar-se de uma entidade com as características da União Europeia, remete-se para um ator complexo – que inclui Estados, instituições, cidadãos, elites, burocracias, opiniões públicas – com reflexo na adoção de regras e procedimentos igualmente complexos e no exercício das capacidades múltiplas, que procuram adaptar-se às crescentes necessidades identificadas. Tal complexidade, argumenta-se, condiciona um amplo reconhecimento não só interno, por parte da comunidade política, mas também externo, por parte daqueles com quem interage. Neste sentido, considera-se que o debate relativo ao ‘*capability-expectations gap*’, embora com contornos diferentes dos defendidos por Hill (1993) mantém atualidade. Em particular, porque ao analisarmos o processo de construção da identidade internacional de um ator, as expectativas e perceções face às suas capacidades assumem relevância.



Em segundo lugar, porque se considera o reconhecimento como o processo através do qual uma entidade passa a existir enquanto ator no sistema internacional. Esta questão é entendida como particularmente relevante no que concerne à identidade internacional da UE. Desde logo, porque está na origem do debate sobre a tipologia de ator em que se enquadra a União, bem como a forma como é percecionada – e reconhecida – pelos restantes atores do sistema internacional. Considerando-se a UE enquanto uma entidade com características ímpares, reconhece-se a dificuldade no reconhecimento enquanto *primus inter pares* num sistema dominado por estados soberanos. Uma dificuldade que se considera existir não só na esfera externa – face aos restantes atores do sistema – mas também na esfera interna, no que concerne à interpretação própria dos Estados-membros face ao papel que a União deve assumir na política internacional. Esta afigura-se não só uma questão de reconhecimento mas também de legitimidade, fundamental à construção de uma identidade internacional e prossecução de uma política externa europeia. Neste sentido, e no contexto da presente investigação, identifica-se uma crescente aproximação da estrutura e tipologia de instrumentos disponíveis no quadro da política externa da UE face aos apresentados pelos Estados nacionais. Tal verifica-se, designadamente, ao nível dos instrumentos diplomáticos e de representação política. Isto poderá significar que a União Europeia considera que, mesmo não se constituindo como um Estado, poderá ter de agir enquanto tal no sistema internacional como forma de alcançar reconhecimentos pelos seus pares. O que significaria, a verificar-se, que o seu carácter distintivo passaria a assentar, primariamente, nos princípios e valores defendidos, muitos deles partilhados por outras democracias ocidentais.

Assim, apresentam-se como conceitos relacionados os de autoridade e legitimidade. Entendendo autoridade como o conjunto de capacidades, próprias ou delegadas, formais ou informais, de um dado ator, assume-se que a forma como esta é exercida influencia o processo de construção identitária desse mesmo ator, à luz das perceções que promove nos membros que o compõem e naqueles com quem interage. É neste contexto que se insere o debate relativo à legitimidade da União Europeia no sistema internacional e, em particular, ao papel desempenhado pelas potenciais tensões entre, por um lado, as ações desenvolvidas pelos Estados-membros – dentro e fora da União – e, por outro, a interação que desenvolve no quadro do sistema internacional, predominantemente dominado por unidades estatais. Se é possível argumentar que a

identidade internacional da União Europeia, enquanto ator, assenta no seu carácter distintivo face a unidades estatais – porque não é um Estado –, é também prudente assumir que o processo de tal construção identitária será condicionado por este carácter atípico e pela indefinição de instrumentos particulares que se lhe apliquem, com exceção da dimensão económica e comercial.

Da análise realizada, verifica-se a reiterada referência ao carácter distintivo da UE no sistema internacional – conforme consagrado nos Tratados – que se entende resultar: i) do quadro de princípios e valores promovido, que embora partilhados por outras democracias ocidentais, assumem uma especificidade decorrente das experiências dos Estados-membros (ex.: histórica conflitualidade no continente europeu; promoção da democracia através do desenvolvimento económico; prioridade à prevenção e gestão de crises na promoção da estabilidade regional e internacional, etc.); ii) dos instrumentos disponíveis em matéria de política externa (como cooperação em matéria económica, financeira e técnica e replicação do modelo adotado no processo de alargamento à promoção do desenvolvimento económico e estabilidade política noutras áreas regionais); e iii) da já referida natureza particular da UE enquanto ator – que não é um Estado mas uma união de estados soberanos – que se reflete na arquitetura institucional adotada (formada, no essencial, pelo Conselho Europeu, Conselho da UE, Comissão, Parlamento, e entidades subordinadas como o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança e o Serviço Europeu de Ação Externa).

É, precisamente, por este carácter atípico da UE enquanto ator internacional que se valorizam os conceitos de autonomia e coesão/coerência no quadro da política e ação externa europeia. A autonomia é, aqui, entendida enquanto capacidade da União Europeia se distinguir – em termos de capacidades e processo de decisão – dos seus Estados-membros e outros atores do sistema internacional. Admite-se que dado o carácter atípico acima referido, tal distinção seja, muitas vezes, difícil de verificar, em particular por parte de outros atores com quem interage. Porém, argumenta-se que esta característica – dinâmica complexa entre Estados-membros e União – faz parte da identidade própria da UE, ao nível interno e externo. O mesmo racional é aplicado ao conceito de coesão/coerência. A especificidade do sistema político da União Europeia permite a existência de um nível, mesmo que mínimo, de coesão/coerência nas capacidades desenvolvidas e políticas formuladas, pese embora se considere que esta possa ser assumida como multifacetada e incerta. A necessidade de maior coerência nas

múltiplas dimensões da política externa europeia foi, também, verificada na análise discursiva realizada, designadamente ao nível dos Tratados. Contudo, salienta-se, que as questões relativas à coesão/coerência face às ações de um ator na esfera internacional não são exclusivas à União. Neste caso particular podem assumir maior visibilidade dada a conjugação com outros fatores – como reconhecimento, autoridade e legitimidade – potencialmente mitigados, enquanto variáveis de análise, face ao comportamento, por exemplo, de unidades estatais.

Finalmente, destaca-se a importância do contexto envolvente para a compreensão das ações de um ator internacional. Embora se assuma que as condicionantes estruturais (do sistema internacional) não podem, por si só, determinar a análise das ações da UE, importa salientar que estas, em conjunto com outros fatores – de natureza, designadamente, interna – contribuem para a formação da identidade coletiva da União. É neste sentido que o modelo de análise adotado para a compreensão do processo de construção da identidade internacional da União Europeia inclui variáveis de dimensão interna e externa, uma vez que se defende que os processos de construção identitária assentam na distinção do ‘eu’ – aqui coletivo – face ao ‘outro’.

É com base nas concetualizações apresentadas que se elaborou o modelo de análise proposto (cf. Parte I.3) e respetiva verificação empírica. Da interpretação realizada (cf. Parte II.3) face à política externa da UE, de carácter geral, e no que concerne à pergunta de investigação ‘Como se forma e projeta a identidade política internacional da União Europeia?’ (P1) retiram-se as seguintes conclusões:

- i) O processo de construção da identidade internacional da UE decorre do processo de integração europeia, com o qual se desenvolve em complementaridade. Assumindo uma interpretação de matriz neo-funcionalista, considera-se que a prioridade atribuída à reconstrução das economias da Europa ocidental – que, em paralelo com a necessidade de reconciliação franco-alemã, motivou a CECA – evoluiu para o desenvolvimento de uma cooperação política, com impacto na dimensão externa.
- ii) Face à necessidade de desenvolvimento de uma cooperação numa área sensível à soberania dos Estados, esta foi justificada pela existência de princípios e valores comuns, decorrentes das experiências históricas dos membros da comunidade. Assim, recuperou-se a herança política dos

princípios orientadores da Revolução Francesa (1789) e a afirmação de uma matriz política liberal, assente nos valores da liberdade política, democracia e garantia constitucional de direitos. Formulou-se, igualmente, uma narrativa unitária no seio da comunidade europeia de desenvolvimento económico, promoção do progresso e bem-estar assente numa fusão entre a criação de um mercado único e a promoção de um ‘modelo social europeu’, este último decorrente das concetualizações da social-democracia e democracia cristã europeias. A estes acresce a referência à história política das sociedades europeias – marcada por inúmeros conflitos violentos e experiência despóticas de exercício do poder – que resulta na defesa de um conjunto de princípios e valores fundamentais, orientadores da organização das comunidades políticas, designadamente a defesa da democracia e primado da lei, da pluralidade, da autodeterminação dos povos e de um conjunto de direitos – políticos, sociais e económicos – em que assenta um modelo liberal de organização das sociedades. Estes constituíam princípios e valores comuns aos Estados-membros que promoviam um sentimento de pertença a um mesmo ‘grupo’ e, portanto, promotores do que seria identidade coletiva europeia, com projeção na esfera internacional.

- iii) Para o desenvolvimento da cooperação europeia em matéria de política externa concorreram, também, os contributos próprios dos Estados-membros, designadamente as experiências imperiais/coloniais – que se entendem determinantes para a ambição de projeção internacional do projeto europeu face a um contexto de declínio dos poderes tradicionais (ex.: França e Reino Unido) – e as práticas desenvolvidas em questões políticas particulares, como a cooperação para o desenvolvimento (ex.: Países Baixos), o processo de alargamento (ex.: Alemanha) ou a gestão de crises (ex.: Dinamarca e Finlândia). Considera-se, assim, existir uma influência das linhas orientadoras das políticas externas dos Estados-membros, e dos seus interesses próprios, na definição da política externa europeia e respetiva identidade internacional. Em particular no que concerne aos estados com experiências imperiais/coloniais, considera-se existir uma tendência para encarar a UE enquanto instrumento das respetivas políticas externas

nacionais, já que esta – pela sua dimensão crescentemente global – permite uma capacidade de projeção superior à nacional.

- iv) A formação de uma identidade política da UE assenta na produção de uma narrativa comum – expressa, designadamente, através das Declarações emanadas pelo Conselho e dos documentos emitidos pelas Comunidades – que procura afirmar um carácter distintivo da UE no contexto externo, o qual sustenta a sua identidade internacional. Esta diferenciação decorre, em particular, da natureza atípica da UE enquanto ator, bem como dos instrumentos disponibilizados em matéria de política externa (ex.: ajuda ao desenvolvimento; cooperação económica, financeira e técnica; promoção do desenvolvimento económico, democracia e boa governação através da aplicação dos mecanismos de alargamento, posteriormente replicados à relação com países terceiros, em particular na ‘vizinhança’; mecanismos de prevenção e gestão de crises).
- v) A cooperação em matéria de política externa desenvolveu-se segundo uma lógica de transformação de mecanismos e procedimentos informais para práticas institucionalizadas, que após consensualização e consolidação expressas através dos documentos elaborados no seio das Instituições – em particular do Conselho – foram sendo vertidas para a letra dos sucessivos Tratados. Esta adoção permitiu a promoção de uma pertença formal à comunidade política.
- vi) Passam, assim, a estar consagrados um conjunto de princípios e valores, bem como instrumentos de política externa, que resultam da consensualização das posições dos Estados-membros, bem como das alterações do sistema internacional (ex.: Guerra Fria) e das dinâmicas da arquitetura institucional (comunitária e intergovernamental) que vai sendo estabelecida através de práticas de articulação, cooperação e socialização em matérias de política externa.
- vii) Conforme exposto nos Tratados, bem como nos documentos elaborados em matéria de política externa, a aplicação dos instrumentos disponíveis a questões internacionais concretas contribui para a prossecução dos princípios e valores em que assenta a União e que esta pretende projetar na esfera internacional. Porém, esta aplicação depende da aprovação no âmbito das

competências atribuídas pela arquitetura institucional da UE que, tal como se considera demonstrado, é condicionada pelo contexto internacional (ex.: conflitos nos Balcãs) e pelas tensões decorrentes das competências atribuídas pelas políticas comunitárias e PESC a diferentes instituições (ex.: conflito israelo-palestiniano).

- viii) Assim, e conforme referido no início desta Conclusão, a identidade internacional da UE é, hoje, composta por um conjunto de princípios e valores partilhados (respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito, pluralismo, não discriminação, tolerância, justiça, a solidariedade, respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, e igualdade entre homens e mulheres); pela afirmação de interesses comuns aos Estados-membros (promoção da paz, segurança e desenvolvimento sustentável; comércio livre; erradicação da pobreza; proteção dos direitos do Homem e observância e desenvolvimento do direito internacional; e pela disponibilização de um conjunto de instrumentos de política externa como a política comercial comum, cooperação para o desenvolvimento, cooperação económica, financeira e técnica; ajuda humanitária; e Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em que se inclui a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).
- ix) De acordo com os relatórios do Parlamento Europeu e os estudos de opinião pública formulados pelo Eurobarómetro, a comunidade política europeia identifica-se com o desenvolvimento da política externa da UE e os princípios e valores por ela promovidos – pese embora a variação entre Estados-membros – do que se interpreta a existência de um sentimento de pertença face à identidade internacional da UE, conforme formulada.

Face ao exposto, consideram-se validadas as duas primeiras hipóteses de trabalho:

H1 – A identidade política internacional da UE sustenta-se num conjunto de princípios e valores, que formam o quadro normativo afirmado nos documentos fundadores, na narrativa da comunidade política que compõe a União Europeia e nos contributos próprios dos Estados-membros.

H2 – A identidade política internacional da UE reflete-se na formulação da narrativa e consequente definição e execução das políticas e ações externas da União, que embora sustentadas num quadro normativo comum, são determinadas pelas condicionantes impostas pelo contexto internacional, pelas experiências históricas e interesses próprios dos Estados-membros.

A segunda pergunta de investigação sobre a qual elabora a presente tese é *‘Em que medida a execução das políticas e ações externas da UE contribui para a formulação da identidade política internacional da UE?’* (P2). Neste quadro, avançou-se com uma hipótese de trabalho segundo a qual *‘A definição e execução das políticas e ações externas da União contribuem para o aprofundamento de uma base normativa comum, que sustenta a narrativa europeia e que projeta, interna e externamente, a sua identidade política internacional’*.

À semelhança do que acontece com a P1, esta pergunta de investigação inclui uma série de questões associadas, conforme identificado na problematização, entre elas: qual o contributo das instituições europeias para a construção de uma identidade internacional da UE? Como é que as instituições europeias e os Estados-membros compatibilizam conteúdos? Como a interdependência com parceiros externos contribuem para a afirmação e consolidação de uma identidade própria à UE?

Por forma a sustentar concetualmente a investigação elaborada, nesta dimensão recorreu-se ao contributo da ‘análise de política externa’, em particular conforme elaborada por White (1999; 2001; 2004). No essencial, White considera que face às tradicionais matrizes teóricas de análise de política externa, e por forma a serem compatíveis com as características a UE enquanto ator internacional, basta substituir o conceito de ‘Estado’ por ‘ator’ e o de ‘governo’ por ‘sistema de governação’, o que

permitirá a formulação de um quadro analítico do processo de decisão e dos resultados aplicáveis a um sistema com as características da UE. Importa salientar que, tal como defende este autor, se considera que o sistema político da União Europeia não deixa de incluir as tradicionais ‘estruturas de autoridade’, isto é os Estados e os Governos, bem como novas formas de autoridade não-estatal, neste caso as estruturas comunitárias. Assim, entende-se que esta abordagem permite uma compreensão integrada da política externa europeia, nas suas múltiplas dimensões.

Acresce, considerando os objetivos da presente investigação e a análise elaborada (cf. Parte II.1 e II.2), que o sistema de política externa da União se desenvolve a partir de um conjunto de processos de decisão caracterizados pela partilha de uma linguagem comum (o designado ‘jargão comunitário’), pela consensualização de agendas políticas e demonstração de aspirações, interesses e objetivos partilhados, bem como pela afirmação de uma legitimidade de ação assente em princípios e valores comuns à comunidade política europeia. Todos estes elementos se refletem na produção da documentação analisada, em particular nas declarações produzidas pelo Conselho e no âmbito dos Tratados fundadores, através da inclusão (ou omissão) de expressões concreta relativas a questões específicas de política internacional. A dimensão de segurança e defesa, e em particular as relações com os EUA e a Aliança Atlântica, constituem, entende-se, disso exemplo. A linguagem utilizada, pelas diversas tensões em presença e dificuldades de consensualização, é considerada prudente e menos afirmativa do que noutras dimensões da PESC.

No que concerne à concetualização da política externa da UE, esta tese entende por um lado, e tal como defende Ginsberg (1989; 2001), que a análise das políticas e ações externas da União deve ser entendida de forma abrangente – ou seja, incluindo o conjunto do seu sistema político, seja na dimensão intergovernamental ou comunitária/supranacional. Por outro lado, considera-se que os processos de negociação e conciliação, já referidos, que originam o designado ‘denominador comum’ em que assenta a identidade internacional da UE ocorrem, desde logo, no quadro das estruturas institucionais em que se encontram representados os Estados-membros, por representação das respetivas comunidades nacionais. Assim, entende-se que a conciliação do ‘denominador comum’ é promovida num quadro intergovernamental e, posteriormente, refletida nas diversas políticas e ações externas desenvolvidas pela



União Europeia, através de um sistema político multidimensional, que inclui atores intergovernamentais e comunitários/supranacionais.

Porém, importa recordar que esta tese não tem a ambição de analisar o processo de construção e desenvolvimento da política externa europeia, nem tão pouco as suas políticas e ações ou a eficácia das mesmas. Pretende-se, antes, compreender o processo de construção e consensualização de elementos comuns e partilhados em matéria de política externa e que constituem a identidade política internacional da UE. Isto porque se entende que a União Europeia tem formulado e implementado uma política externa multidimensional, assente nos diferentes mecanismos e instrumentos de ação disponíveis, cuja orientação depende da capacidade de conciliação de interesses e objetivos entre os Estados-membros, em complementaridade com as instituições europeias com responsabilidade nesta matéria. Ou seja, a identidade política da UE – construída e consolidada através de um processo de conciliação constante e cíclico, conforme acima referido – decorre, também, das dinâmicas institucionais estabelecidas no quadro do sistema político da União. A formulação da política externa da UE, e da respetiva identidade internacional assenta, desta forma, num processo dinâmico, onde os interesses e objetivos não são exógenos mas emergem como resultado da interação ao nível nacional (Estados-membros), europeu (sistema político) e internacional (contexto). Ao nível dos Estados-membros, estes passam a definir os seus papéis, valores, comportamentos e interesses de acordo com uma ‘lógica de adequação’ (cf. March e Olsen, 1989) ao contexto em que interagem. Tal implica que os processos de coordenação, designadamente em matéria de política externa, passam a constituir-se como um reflexo das interações estabelecidas entre os diversos atores – ao nível nacional, europeu e internacional – e não como atos resultantes de cálculos racionais de utilidade.

Ao nível do conjunto do sistema político, e seguindo uma lógica de socialização, um dos incentivos mais importantes para a promoção de decisões coletivas no quadro da política externa da União Europeia é a institucionalização progressiva de processos comunicativos, ou seja de uma linguagem partilhada verificável através da análise das práticas discursivas adotadas. Defende-se, tal como Smith (2004), que esta institucionalização de processos comunicativos, em particular no quadro do Conselho, leva à transição de uma racionalidade instrumental, baseada em posições nacionais pré-determinadas – o que significaria que os atores têm interesses e identidades prévios à

interação com outros atores –, para uma racionalidade socialmente construída, baseada em posições coletivas nas quais os interesses e identidades dos atores são formados através da interação. Dito de outra forma, é a institucionalização progressiva de processos comunicativos, estabelecida entre os Estados-membros e posteriormente replicada no sistema político da UE, que permite o aprofundamento de uma identidade coletiva da UE, projetada ao nível interno – para a comunidade política – e internacional (face a outros atores).

Assim, no contexto da análise realizada no quadro desta investigação (cf. Parte II.2 e Parte III.2), e no que concerne à pergunta de investigação *‘Em que medida a execução das políticas e ações externas da UE contribui para a formulação da identidade política internacional da UE?’* (P2), retiram-se as seguintes conclusões:

- i) A União Europeia constitui-se como um ator atípico do sistema internacional, assente num complexo sistema político sustentado numa arquitetura institucional de competências variáveis consoante a área política de cooperação – dimensão comunitária e intergovernamental;
- ii) Em matéria de política externa, os processos de decisão e execução das políticas distinguem-se consoante se refiram a uma área comunitária – política comercial comum; cooperação para o desenvolvimento; cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros; ajuda humanitária; medidas restritivas (‘sanções’) e acordos internacionais e relações com Organizações Internacionais, Estados Terceiros e Delegações da UE – ou a uma área intergovernamental, como a Política Externa e de Segurança Comum, em que se inclui a Política Externa e de Defesa Comum. Pese embora a necessidade de coerência de ação esteja consagrada nos Tratados, e estes definam que deva ser garantida pelo Conselho e Comissão, nem sempre tal acontece dadas as dinâmicas institucionais, com particular destaque para as questões de natureza orçamental e/ou visibilidade externa. Considera-se que a articulação entre a dimensão comunitária e intergovernamental no contexto do conflito israelo-palestiniano constitui disso exemplo. O mesmo acontece em matéria de gestão de crises, cuja dimensão civil é financiada pelo orçamento comunitário e a dimensão militar fica a cargo dos Estados-membros, a não ser que estes em sede de Conselho, e por unanimidade, decidam em contrário.

- iii) As instituições europeias de natureza supranacional tendem a defender um maior aprofundamento do processo de integração, e designadamente em matéria de política externa, o que pode ser determinado por uma expectativa de reforço das competências próprias. No caso do Parlamento Europeu, que no início da CPE não tinha competências atribuídas em matéria de cooperação política, foi adquirindo poderes de acompanhamento e informação, bem como de parecer e/ou aprovação de todos os acordos internacionais.
- iv) Da documentação analisada, interpreta-se uma ampla partilha dos princípios e valores em que assenta a identidade política da UE por todas as instituições do sistema político com competência nesta matéria.
- v) A compatibilização de conteúdos, verificada através da análise dos documentos elaborados pelo Conselho, Comissão e Parlamento, no contexto geral da política externa e no caso do conflito israelo-palestiniano, é realizada através da promoção de negociações e mecanismos de socialização, assentes numa prática discursiva partilhada ('jargão comunitário').
- vi) A análise diacrónica dos Tratados revela um aprofundamento da cooperação, bem como uma expansão da narrativa comum, que tende a formalizar e institucionalizar práticas e procedimentos previamente materializados, mesmo que com carácter informal, em matéria de política externa. Exemplo disso, é a consagração da CPE – iniciada em 1970 – no Ato Único Europeu (1986), no qual não foram acrescentados elementos significativos às condutas já existentes. Daqui decorre que as práticas políticas, mesmo que estabelecidas informalmente, estão na origem dos processos de aprofundamento da cooperação política e dos respetivos reflexos na identidade internacional da UE.
- vii) Por ausência de estudos de opinião inclusivos e abrangentes, não foi possível aferir da influência das perceções externas em matéria de política externa de carácter geral. Porém, no caso do conflito israelo-palestiniano, não se interpreta um influência significativa da opinião dos atores – Israel e Autoridade Palestiniana – na identidade internacional da UE face ao conflito, a não ser em casos concretos (ex.: eleições de 2006 que resultaram na vitória do Hamas).

Face ao exposto, considera-se validada a terceira hipótese de trabalho proposta na presente investigação: *‘A definição e execução das políticas e ações externas da União contribuem para o aprofundamento de uma base normativa comum, que sustenta a narrativa europeia e que projeta, interna e externamente, a sua identidade política internacional’*.

Finalmente, a última pergunta de investigação é orientada para a compreensão da identidade internacional da UE quando aplicada a uma questão política internacional concreta, neste caso o conflito israelo-palestiniano. Assim, *‘Enquanto questão permanente na política externa europeia, como se caracteriza a identidade política internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano?’* (P3) Avança-se como hipótese de trabalho: *‘A identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano é caracterizada pela afirmação dos seus componentes essenciais – ou seja, um quadro comum de princípios e valores, a narrativa da comunidade política europeia e os contributos próprios dos Estados-membros – e é percecionada, de forma distinta, pela comunidade política europeia e pelos atores do conflito.’* (H4)

Para procurar responder a esta questão, e neste quadro testar a hipótese de trabalho, procedeu-se à verificação empírica do modelo de análise proposto, conforme expresso na Parte I.3 desta tese.

Em síntese, o modelo proposto consagra três níveis de análise para a compreensão do processo de construção e projeção da identidade internacional da UE: o nível contextual (papel das experiências históricas vividas pelos diferentes atores que compõem o sistema político da UE, em particular os Estados-membros, bem como das condicionantes apresentadas pelo contexto internacional a cada momento de decisão); o nível explicativo (composto pelos contributos próprios dos Estados-membros – que incluem, entre outros, interesses e perceções internas – e pelas especificidades do sistema político da União Europeia); e o nível interpretativo (que corresponde às três dimensões constitutivas da identidade internacional da União – dimensão normativa, nacional e institucional). Através da integração da análise destes três níveis, que no que concerne ao conflito israelo-palestiniano se encontram na Parte III.3 desta tese, considera-se possível analisar, de forma sistémica e integrada, as dinâmicas estabelecidas entre as três dimensões que se consideram constitutivas da identidade internacional da União, em particular no que concerne aos elementos que a compõem,

às relações com parceiros internacionais (verticais, horizontais) e aos instrumentos utilizados (socialização, condicionalidade). Assim, para além da identificação do quadro de princípios e valores em que assenta a identidade internacional da UE, a aplicação deste modelo visa compreender se a União tende a relacionar-se com aqueles que lhe são externos numa ‘lógica vertical’ – ou seja, num contexto de relações de afirmação de poder (seja ele político ou económico) – ou numa ‘lógica horizontal’, entendida como a procura de relações de paridade entre atores. No mesmo sentido, importa analisar quais os instrumentos privilegiados na projeção da identidade internacional da UE, se assentes em mecanismos de socialização ou condicionalidade, os primeiros assentes em estímulos positivos (ex.: aprofundamento de relações ou disponibilização de financiamento) ou negativos (ex.: sanções).

A verificação empírica do modelo – tal como ocorreu face à política externa europeia, de carácter geral, analisada na Parte II.2 e para além do suporte bibliográfico – assentou na análise da estrutura narrativa que se entende expressar a identidade internacional da União Europeia, subdividida em três níveis: União Europeia e o Sistema Internacional (nível 1); Política Externa Europeia (nível 2); União Europeia e o conflito israelo-palestiniano (nível 3). Esta proposta baseia-se numa adaptação ao modelo de análise de discurso multinível aplicado à política externa, conforme proposto por Waeber (2002) e exposto no cap. I.3 desta tese.

Assim, no nível contextual e no que concerne às heranças históricas dos atores, consideram-se fundamentais os acontecimentos que remetem para o final da I Guerra Mundial e a queda do Império Otomano, determinantes na definição das atuais fronteiras no Médio Oriente. Neste contexto, destacam-se as posições e papel assumido pelo Reino Unido e França, em particular nas negociações que antecederam a definição dos mandatos atribuídos pela Liga das Nações, bem como no período de execução desses mesmos mandatos, em particular no território da Palestina. Considera-se que os acontecimentos no período referido sustentam, por um lado, as referências às ‘ligações históricas’ presentes na narrativa europeia, bem como a existência de um sentimento de desconfiança e inconsistência, por parte dos atores regionais – seja a comunidade judaica, palestina ou estados árabes da região – que se considera permanecerem, embora com intensidade variável, até à atualidade.

Acresce que os acontecimentos decorrentes da II Guerra Mundial, e nomeadamente as trágicas consequências do Holocausto, assumem uma importância simbólica muito significativa, em particular na narrativa europeia face à comunidade judaica e na narrativa israelita face ao papel dos Estados europeus. Se a origem dos movimentos nacionalistas, designadamente o judaico (sionismo), pode ser encontrada nos movimentos homólogos desenvolvidos no continente europeu no final do séc. XIX, é também possível argumentar que a origem das narrativas que sustentam as alegações de ‘antissemitismo’ – entendido enquanto perseguição, muitas vezes de carácter violento, contra elementos da comunidade judaica – pode ser encontrada nos problemas vividos pelas comunidades judaicas nas sociedades europeias. Considera-se, assim, que as posições assumidas quer pelos Estados-membros – em particular a Alemanha, Dinamarca e Países Baixos – quer pelos atores regionais – em particular por Israel – face ao conflito israelo-palestiniano, são decorrentes das experiências históricas referidas, pelo que estas constituem um elemento fundamental nas respetivas identidades políticas e na sua expressão internacional. No mesmo sentido, as experiências resultantes do papel de ‘potência internacional’ vivenciadas pelo Reino Unido e França, não só no Médio Oriente como num contexto internacional mais alargado, no período que antecede a Guerra Fria, afiguram-se fundamentais na compreensão das respetivas perceções face ao papel a desempenhar, por cada um, individualmente, e coletivamente pelo projeto europeu na esfera internacional e, designadamente, naquela região.

Já no que diz respeito às condicionantes resultantes do sistema internacional, importa salientar, num primeiro momento, as dinâmicas estabelecidas no quadro da Guerra Fria e as alterações que resultam de uma estrutura bipolar no ambiente internacional. O período da Guerra Fria ficou marcado por uma alteração dos alinhamentos internacionais e regionais, designadamente no Médio Oriente. Face ao desenvolvimento de movimentos árabes nacionalistas – e em particular ao papel desempenhado pelo presidente egípcio Gamal Abdel Nasser –, a URSS e os EUA desenvolveram um conjunto de alianças regionais que resultou numa divisão dos estados da região, também ela de acordo com uma lógica bipolar. Em paralelo, verificou-se um decréscimo da influência dos estados europeus na região, confirmada com o resultado da Crise do Suez que, argumenta-se, marca o fim de uma clara influência política das potências europeias do Médio Oriente. Entende-se que também

estes acontecimentos influenciarão o papel a assumir pela dimensão externa do projeto europeu, em particular quando confrontado com a afirmação dos Estados Unidos da América como ator externo mais influente na região. A confirmação do papel preponderante dos EUA no contexto internacional, e em particular no Médio Oriente, foi evidente no quadro da promoção do processo de paz entre israelitas e palestinianos, em que permanece como o interlocutor de referência. Apesar os Estados-membros, no conjunto das participações nacionais e comuns, se constituírem como os maiores doadores no contexto do conflito – tal como reiteradamente afirmado pela UE – tal não significou um pleno reconhecimento da União como ator no processo, em particular por parte de Israel e dos EUA e, por decorrência, de outros atores regionais.

No que concerne aos contributos próprios dos Estados-membros, destacam-se dois elementos fundamentais: por um lado, a divisão interna entre aqueles que assumem – mesmo que informalmente – um alinhamento mais pró-Israel ou pró-palestiniano; e, por outro, a perceção de cada um dos Estados-membros no que concerne ao papel internacional a desempenhar pela União Europeia numa questão de relevo internacional como o conflito israelo-palestiniano.

Quanto à divisão interna no contexto dos alinhamentos com os atores do conflito, considera-se que esta resulta das experiências históricas referenciadas. Porém, não pode deixar-se de salientar que estas divergências, no contexto do conflito israelo-palestiniano, têm vindo a ser crescentemente mitigada no contexto de socialização promovido primeiro pela CPE e, depois, pela PESC. Assim, entende-se possível reconhecer a existência de um ‘denominador comum’ cada vez mais vasto, consubstanciado na identificação de um conjunto de princípios e valores a defender no quadro do processo de paz, e reiteradamente afirmados nas diversas declarações e documentos analisados na Parte III.1 e III.2 desta tese. Importa ainda, destacar, a interpretação de uma competição pela visibilidade externa e utilização da UE enquanto instrumento de políticas nacionais, no contexto do conflito, por parte de alguns Estados-membros, designadamente a França. O papel francês destaca-se, aliás, no contexto da definição da posição europeia no conflito. Entendido como um estado de alinhamento mais pró-árabe, designadamente pelas relações desenvolvidas com atores regionais, a França procurou orientar a posição europeia também ela entendida, internacionalmente, como de particular apoio à autodeterminação palestiniana.

Já quanto ao papel internacional a desempenhar pela União Europeia, considera-se que não foi alcançado o mesmo nível de consensualização entre os Estados-membros e Instituições, em particular porque ela decorre de uma dinâmica de competição ou complementaridade com os EUA nos esforços de paz para o Médio Oriente. Nesta matéria, e para além do Conselho, reflete-se a posição assumida pela Comissão e pelo Alto Representante para a Política Externa. Pese embora esta condicionante, é ampla a defesa no contexto europeu de uma promoção de esforços comuns face à concretização do processo de paz, embora se interprete que tal estará profundamente condicionado pela ausência de reconhecimento da UE como um ator de relevo no conflito.

No que concerne ao quadro de princípios e valores defendidos no contexto do processo de paz israelo-palestiniano, eles assentam i) na defesa de uma estrutura de negociações multilateral, com primado ao papel da Organização das Nações Unidas, ii) na promoção de uma solução integrada que permita uma paz justa e duradoura no Médio Oriente, assente numa solução de ‘dois estados’ iii) na afirmação do princípio de que todas as comunidades da região possam viver em segurança, no seio de fronteiras estáveis e reconhecidas; iv) na defesa do direito à autodeterminação dos povos; e v) na afirmação do primado do direito internacional, que impede a anexação, pela violência, de territórios atribuídos a outras comunidades políticas. Assim, considera-se que estes princípios e valores são coerentes com os definidos pelo projeto europeu no nível 1 da prática discursiva – ‘União Europeia e o Sistema Internacional’ – bem como com o nível 2 – a política externa europeia.

Apesar desta partilha de princípios e valores, amplamente consensualizada em todos os elementos da arquitetura institucional da UE e que remonta à CPE, são patentes as tensões entre as estruturas supranacionais e em particular a Comissão – responsável pela cooperação económica e técnica e relações bilaterais – e as estruturas intergovernamentais, designadamente o Conselho e o Alto Representante, responsáveis pelo diálogo político. Estas tensões refletem, por um lado, a adoção pela Comissão de uma estratégia promotora do desenvolvimento económico, assente nos instrumentos disponíveis no quadro comunitário, como forma abordagem à resolução de conflitos e, por outro, o que se considera ser uma autonomia de ação entre os dois níveis de estrutura de decisão no projeto europeu – supranacional e intergovernamental. Entende-se que esta autonomia se reflete no predomínio de uma relação bilateral, designadamente com Israel, no plano comunitário e numa defesa de um quadro



multilateral – unificando numa abordagem integrada as questões relativas às comunidades palestinianas e israelitas – no plano intergovernamental. Tal resulta na atribuição de um papel absolutamente fundamental à Comissão, de carácter prático e materializável, contrastando com as competências do Conselho e do Alto Representante que assentam, no essencial, na abundante produção discursiva e construção da narrativa comum de apoio ao processo de paz e promoção da estabilidade no Médio Oriente. Acresce que, pelas evoluções no processo de integração europeia, multiplicam-se os atores da arquitetura institucional com competência em matéria de política externa. Tal pode gerar, por um lado, uma competição intra-europeia pela visibilidade internacional no contexto do conflito e, por outro, um sentimento de confusão junto dos atores regionais relativo a quem tem competência para fazer o quê.

No que diz respeito à dimensão das políticas comunitárias, refletida ao nível bilateral entre a União Europeia e Israel, esta desenvolvem-se, essencialmente, numa matriz ‘horizontal’, numa base de paridade e reciprocidade, já que se considera serem tidos em conta, nos processos de negociação, os princípios e interesses próprios afirmados por ambas as partes. Para tal, interpreta-se, muito contribui o estado de desenvolvimento político, económico e social de Israel – semelhante à da maioria dos Estados europeus, o que não acontece com os restantes países do Sul do Mediterrâneo – bem como o interesse demonstrado por este Estado parceiro no acesso ao mercado europeu e a políticas comunitárias específicas, como nas áreas científicas e tecnológicas. Tal não impede, porém, o estabelecimento de relações ‘verticais’ – assentes numa afirmação de poder – em matérias particulares, em que a União Europeia dispõe de maior capacidade de influência, como demonstram as regras adotadas para questões comerciais, financeiras e acesso a programas de investimento. Conclui-se, assim, que a União Europeia reflete, face a Israel, uma identidade política internacional que inclui os seus diversos elementos – político, económico e social – cuja expressão depende da sua capacidade de influência em matérias concretas e das perceções geradas no Estado parceiro.

Já o quadro das relações bilaterais entre a União Europeia e as Autoridades Palestinianas é, marcadamente, distinto. Desde logo porque não se trata de uma entidade estatal, detentora de soberania e plena capacidade jurídica, o que impede, por exemplo, a assinatura de um Acordo de Associação semelhante aos concretizados com os restantes parceiros do Sul do Mediterrâneo, como Israel. Em segundo lugar, porque os

níveis de desenvolvimento político, económico e social nos territórios palestinianos estão longe dos alcançados pela média dos Estados-membros da UE, e mesmo da maioria dos países do Sul do Mediterrâneo, o que significa que as necessidades e interesses expressos, bem como os instrumentos aplicados, são também eles diferenciados. Finalmente, porque esta relação bilateral está profundamente marcada pelos desenvolvimentos no conflito israelo-palestiniano, e consequente processo de paz, pelo que se afigura mais complexa a diferenciação entre os elementos correspondentes às relações externas, de dimensão comunitária, e à cooperação política e de segurança, de dimensão intergovernamental. Recorde-se que a União Europeia é o maior financiador à construção institucional da Autoridade Palestiniana.

Importa, porém, salientar que no contexto da Parceria Euro-Mediterrânica (PEM) a OLP, e posteriormente a Autoridade Palestiniana, desde início dispuseram de um estatuto de parceiro em paridade com os restantes estados do Sul do Mediterrâneo, pese embora a existência das condicionantes referidas. Esta é, entende-se, uma posição política relevante, assumida pela União Europeia desde o início do processo de paz, e que contrasta com abordagens de outros atores do sistema internacional.

Entende-se que ao contrário do que acontece com Israel, as relações bilaterais entre a União Europeia e a Autoridade Palestiniana são desenvolvidas, primariamente, numa lógica ‘vertical’ dada a preponderância e capacidade de influência política e económica da UE perante a comunidade palestiniana. Pese embora a consagração, nos documentos políticos, dos princípios da parceria e reciprocidade, estes são aplicados à luz do contexto particular do conflito israelo-palestiniano, do nível de desenvolvimento político, económico e social na Cisjordânia e Faixa de Gaza e da extrema dependência económica da Autoridade Palestiniana face à ajuda externa. Significa isto que a União Europeia procura aplicar o mesmo quadro normativo, procedimental e instrumental que caracteriza as suas relações externas a um ator de características muito particulares e por isso distinto dos restantes parceiros da União no Sul do Mediterrâneo. Acresce que os modelos de cooperação definidos, para além de orientados primariamente para atores estatais, parecem não ser adaptados a uma entidade que não dispõe de sistema económico e financeiro consolidado, de infraestruturas produtivas ajustadas à liberalização dos mercados, ou sequer capacidade autónoma de taxação, designadamente alfandegária.

Neste sentido, e face as relações bilaterais com a Autoridade Palestiniana, interpreta-se que a União Europeia expressa a sua identidade internacional assente num conjunto de princípios e valores partilhados e através de um conjunto de instrumentos, políticos e económicos, promovidos no quadro da articulação do sistema político da UE, embora sem atender às particulares necessidades apresentadas e perceções daqueles a quem se destina.

Ainda no que diz respeito aos instrumentos, considera-se que são utilizados, de forma intercalar e de acordo com situações particulares, mecanismos de condicionalidade – positiva e negativa – bem como de socialização, esta última principalmente orientada para as elites dirigentes, económicas e políticas, bem como funcionários da Autoridade Palestiniana. No que concerne à condicionalidade, esta é aferida através da interrupção e prossecução de financiamentos – conforme expressos nos relatórios de progresso anualmente apresentados pela Comissão Europeia – bem como do ajustamento de instrumentos financeiros aos desenvolvimentos no quadro do conflito, conforme demonstra o Mecanismo Internacional Temporário e o programa PEGASE. Já no que diz respeito à socialização, considera-se que esta ocorre através da partilha de princípios, valores e procedimentos nas mais diversas áreas de gestão e governação da comunidade política, seja através de ações de formação e treino, seja através do contacto político com representantes institucionais e da sociedade civil.

Contudo, e apesar da presença de léxico característico ao ‘jargão comunitário’ na prática discursiva dos representantes palestinianos – seja ao nível dos documentos produzidos, como o Plano Palestino de Reforma e Desenvolvimento, seja ao nível das declarações de funcionários e diplomatas – considera-se que os efeitos de uma potencial ‘europeização’ são ainda diminutos, sendo mais significativos ao nível da lógica de organização política e dos processos de decisão nacionais do que ao nível da transformação de identidades.

Finalmente, uma última conclusão diz respeito às perceções, internas e externas, face ao papel da União Europeia – com reflexo na sua identidade internacional – no conflito israelo-palestiniano e respetivo processo de paz. No que concerne às perceções internas à União, importa desde logo destacar que parece existir uma concordância entre a narrativa política e instrumentos – políticos, económicos, financeiros e técnicos –

adotados e a posição assumida pelos cidadãos da UE, considerando os dados disponibilizados.

Já no que diz respeito às perceções externas, e considerando os dados disponibilizados pela União bem como as entrevistas realizadas no contexto da presente investigação, considera-se que existe uma crescente aceitação da UE enquanto ator externo do conflito, embora não comparável ao papel atribuído aos Estados Unidos da América. Contudo, tal não significa a inexistência de críticas à posição assumida pela União. Em Israel, por se considerar que a UE é parcial face ao apoio à comunidade palestiniana, seja na dimensão político-diplomática, seja na dimensão de ajuda ao desenvolvimento. Nos territórios palestinianos, a crítica é orientada não só pelos escassos esforços da UE em influenciar as posições de Israel – através de condicionalidade nos processos de negociação e aprovação de sanções económicas – e dos Estados Unidos da América – reconhecidos como principal ator externo na região –, mas também pela alegada incoerência entre a narrativa política e as posições assumidas face às condicionantes internacionais e regionais, tal como demonstrado no contexto das eleições palestinianas de 2005-2006.

Em síntese, considera-se que a identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano decorre dos elementos constituintes da identidade internacional da União, de carácter geral, em matéria de princípios e valores defendidos, instrumentos adotados – um vasto leque no que diz respeito a este estudo de caso – e da dinâmica institucional estabelecida. Nesta última dimensão, destaca-se o papel de relevo desempenhado pela Comissão – que se entende autónomo, mas complementar ao do Conselho – quando comparado com a posição assumida pelo Conselho e Alto Representante, essencialmente assente na produção de práticas discursivas. A representação externa da UE, e consequente visibilidade internacional, é disputada entre as duas dimensões da arquitetura institucional: comunitária e intergovernamental. São estes os elementos fundamentais, considera-se, da identidade internacional da União Europeia face ao conflito israelo-palestiniano.

Face ao exposto, considera-se validada a quarta e última hipótese de trabalho proposta na presente investigação: *A identidade internacional da UE face ao conflito israelo-palestiniano é caracterizada pela afirmação dos seus componentes essenciais – ou seja, um quadro comum de princípios e valores, a narrativa da comunidade política europeia e os contributos próprios dos Estados-membros – e é percecionada, de forma distinta, pela comunidade política europeia e pelos atores do conflito.*

A presente investigação conclui, assim, que a União Europeia dispõe de uma identidade própria, assente em elementos comuns constituídos pelos princípios e valores partilhados, bem como pelos mecanismos adotados no quadro das diversas política desenvolvidas com impacto na esfera externa. Procurando não ceder à tentação de atribuir rótulos a esta identidade – como uma designação ‘normativa’ ou ‘civil’ – pretendeu-se, através de uma verificação empírica baseada nas práticas discursivas, que incluem a narrativa e apresentação de instrumentos políticos, aferir o que a União é, e não o que gostaríamos que fosse. Considera-se, assim, que a União Europeia é um ator no sistema internacional, atípico, originalmente orientado para a cooperação económica, mas cuja evolução, decorrente das expectativas e ambições dos seus Estados-membros, bem como das perceções criadas noutros parceiros do sistema internacional, procurou desenvolver uma cooperação política plena de hesitações e tensões. Considera-se que os desenvolvimentos alcançados em muito decorreram da instabilidade gerada, seja na dimensão interna, seja no contexto internacional. É neste contexto de instabilidade e tensão, argumenta-se, que se constrói a identidade internacional da UE.

Acresce que se entende que as opções assumidas, decorreram mais da ausência de escolhas do que da vontade autónoma em produzir uma entidade distinta na esfera internacional. Exemplo disso, interpreta-se, é a ausência de modelos alternativos aos adotados para a recuperação económica e consolidação política Europa – no contexto interno à integração – e de relação com países terceiros, conforme estabelecido no processo de alargamento, num modelo hoje aplicado à política de vizinhança. É neste sentido que se considera que a União tende a apresentar-se, no sistema internacional, com instrumentos e políticas cada vez mais próximos de um Estado, mesmo que assuma o seu carácter distintivo enquanto base narrativa. Tal pode verificar-se não só pela

ausência de modelos alternativos, mas também pela facilidade de reconhecimento, legitimidade e autoridade que possa gerar nas percepções dos atores externos.

Importa, ainda, salientar que esta tese defende a existência de uma distinção entre ‘denominador comum’ e ‘voz única’. O primeiro é aquele em que assenta a identidade internacional da UE, entendida enquanto conjunto de elementos partilhados. O segundo constitui, entende-se, numa tentativa de promoção da coesão e coerência da ação externa, mas que pode também ser interpretado como uma sobreposição do nível europeu ao nacional, que condicionaria a expressão da diversidade característica à comunidade política europeia.

No que concerne ao contributo para a literatura existente, considera-se que o modelo proposto apresenta potencial para ser desenvolvido e aprofundado no contexto de aplicação à política externa europeia, de carácter geral, designadamente através da aplicação da análise discursiva a outros documentos para lá dos Tratados. Tal permitiria uma abordagem multinível, de maior abrangência. Por outro lado, considera-se também possível a aplicação a outras questões concretas do sistema internacional, como seja o próprio processo de alargamento, o conflito nos Balcãs ou a relação com atores estatais, como a Rússia e os Estados Unidos da América. Muito há a compreender sobre a identidade política internacional da União Europeia, através da análise de cada uma das dimensões propostas. Esta investigação pretendeu, apenas, produzir um pequeno contributo numa matéria que se entende vasta, e complexa, embora fundamental à compreensão da União Europeia enquanto ator internacional.

## **FONTES E BIBLIOGRAFIA**

### **FONTES**

#### **1. Arquivos**

##### **Comissão Europeia – Arquivo Digital**

Disponível em [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

BARROSO, J.M.D. (2013). *Discurso sobre o estado da União de 2013*. Estrasburgo, 11 de Setembro

COMISSÃO EUROPEIA (s.d) A Europa da Livre Circulação – O espaço Schengen. Comissariado para os Assuntos Internos. Bruxelas : Serviço de Publicações da UE.

COMISSÃO EUROPEIA (1995) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip COM (95) 505, Bruxelas 23 de Outubro

COMISSÃO EUROPEIA (1998) *Communication from the Commission to the Council and the Parliament on the Implementation of the Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israel*, Bruxelas 12 de maio

COMISSÃO EUROPEIA (2001) *Commission issues notice to traders importing goods from Israeli settlements*, Bruxelas 23 de novembro de 2001

COMISSÃO EUROPEIA (2003) *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Bruxelas, 11 de março 2003

COMISSÃO EUROPEIA (2008) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Barcelona Process: Union for the Mediterranean”, Bruxelas 20 de maio de 2008

ENP Neighbourhood Barometer. Outono de 2013

ENP Annual Trends 2010

Eurobarómetro 38, 1992

Eurobarómetro 48, 1998

EU@UN (2006). Aid to the Palestinians: All elements of the Temporary International Mechanism now operational, 1 de Setembro.

PRODI, R. (2000). *Speech in the European Parliament*. 9 de Janeiro.

Prodi, R. (2000) ‘*Shaping the New Europe*’. *Speech to the European Parliament*, 15 de Fevereiro.

REDING V. (2000). *Vers une histoire européenne*, Luxembourg, 5 de Maio.

PRODI, R. (2001). *Rich Diversity: the Union’s Strength*. *Speech*. Innsbruck, 9 de Novembro.

PRODI, R. (2002b). *The Final Lap*. *Speech to the European Parliament*. 9 de Outubro.

PRODI, R. (2002a). *A Wider Europe: a Proximity Policy as the Key to Stability*. *Speech*. Bruxelas, 5–6 Dezembro.

PRODI, R. (2003). *Speech to New York University Law School*. 4 de Novembro.

PRODI, R. (2004). *The Role of the EU in a Changing World*. Beijing, 14 de Abril.

### **Conselho Europeu – Arquivo Digital**

Disponível em: <http://www.european-council.europa.eu/>

Conclusões do Conselho de Assuntos Gerais, Bruxelas, 28 de Novembro de 1994

*Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Copenhaga*, 12 e 13 de Dezembro de 1993

Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27-28 novembro de 1995

*Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Madrid*, 15 e 16 de dezembro de 1995

*European Council Conclusions – Annex IV Declaration by the European Council on the Middle East peace process*, Dublin, Outubro de 1996



*Amsterdam European Council, Presidency Conclusions, Annex III - European Union Call For Peace In The Middle East, 16 e 17 Junho de 1997*

*Berlin European Council, Presidency Conclusions, Part IV – Other Declarations. Middle East Peace Process, 24 e 25 Março de 1999*

*Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, Anexo V - Estratégia Comum da União Europeia para a Região Mediterrânica, 19-20 de junho de 2000*

*Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona, Anexo – Declaração de Barcelona sobre o Médio Oriente, 15-16 de Março de 2001*

*Report On The Middle East To The Göteborg European Council, 15 de Junho de 2001*

*Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Gotemburgo, 15-16 de Junho de 2001*

*Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Sevilha, Anexo VI – Declaração sobre o Médio Oriente, 21-22 de Junho de 2001*

*Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Salónica, 19 e 20 de Junho de 2003*

*Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003*

*Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Laeken, 19 e 20 de Dezembro de 2003*

*Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Laeken, Anexo I - Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia, 19 e 20 de Dezembro de 2003*

*Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, 25-26 de Março de 2004*

*Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, Anexo – Processo de Paz no Médio Oriente 25-26 de Março de 2004*

*Comunicado à Imprensa, Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, Bruxelas, 30-31 de Janeiro de 2006*

Comunicado à Imprensa, Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, Luxemburgo, 10-11 de abril de 2006

Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, Anexo V – Declaração sobre o Processo de Paz no Médio Oriente, 15-16 de Junho de 2006

*Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008

Council conclusions on the Middle East Peace Process Foreign Affairs Council meeting Brussels, 16 dezembro 2013

### **Conselho da Europa – Arquivo Digital**

Disponível em <http://www.coe.int/>

*Doc AS (2) 52 Recommendation 5 relative to the creation of a European army, adopted 11th August 1950, on the conclusion of the Debate on the Report and Message from the Committee of Ministers to the Assembly*, 11 de Agosto de 1950

*Debate on the European Army at the Second session of the European Council's Assembly*, 17 de Agosto de 1950

### **Dwight D. Eisenhower Presidential Library and Museum**

Disponível em <http://www.eisenhower.archives.gov/>

*Special Message to the Congress on the situation in the Middle East*. 5 de Janeiro de 1957.

### **Foundation Charles De Gaulle – Mediathèque online**

Disponível em: Disponível em <http://fresques.ina.fr/de-gaulle>

*Allocution du 31 mai 1960*.

### **George Marshall Foundation – Arquivo online**

Disponível em <http://marshallfoundation.org/>

*The Marshall Plan Speech*, Harvard, 5 de Junho de 1947

### **Knesset – Arquivo Digital**

Disponível em <http://www.knesset.gov.il/>

*Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel*. 30 de Julho de 1980.

### **Ministério dos Negócios Esrtrangeiros de Israel**

Disponível em <http://mfa.gov.il/MFA/Pages/default.aspx>

Cabinet Communique, 18 de Abril de 2004

*The Hamas war against Israel: Statements by Israeli leaders*, Israeli Ministry of Foreign Affairs, 18 de janeiro de 2009

### **National Archives – Reino Unido**

Declaração Balfour, 2 de Novembro de 1917. Ref. CAB 21/58.

### **Parlamento Europeu – Arquivo Digital**

Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/portal/pt>

*Resolução sobre os resultados das conferências intergovernamentais*, 7 de Abril de 1992 (Nº. C 125/81)

*Resolução sobre o Tratado de Amesterdão*, 5 de Novembro de 1997 (CONF 4007/97 - C4-0538/97)

*Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia*, 31 de Maio de 2001 (2001/2022(INI)).

## **The United Nations Information System on the Question of Palestine – UNISPAL**

Disponível em <http://unispal.un.org/>

*Mandate For Palestine – Communiqué au Conseil et aux Membres de la Société des Nations* (C. 529. M. 314. 1922. VI)

*The Churchill White Paper*, 3 de Junho de 1922.

*British White Paper of 1939*.

*Resolution Adopted on the Report of the Ad Hoc Committee on the Palestine Question. Res. 181 (III) – «Future Government of Palestine» da Assembleia-geral das Nações Unidas. 29 de Novembro de 1947.*

*Appointment and terms of reference of a United Nations Mediator in Palestine. Resolução 186 (S-2) da Assembleia-geral das Nações Unidas. 14 de Maio de 1948.*

*S/RES/62, UN Security Council Resolution. 16 de Novembro de 1948.*

*Palestine: question of an international regime for the Jerusalem área and protection of the Holy Places, Resolução 303 (IV) da Assembleia-geral das Nações Unidas, 9 de Dezembro de 1949.*

*Special Message to the Congress on the situation in the Middle East, 5 de Janeiro de 1957*

*Principles of Relations and Cooperation between Egypt and the United States. 14 de Junho de 1974.*

*The Camp David Accords: The Framework for Peace in the Middle East. Junho de 1974.*

*Statement in the Knesset by Foreign Minister Allon, 26 de maio 1975*

*Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel. Setembro de 1978.*

*The Camp David Accords: The Framework for Peace in the Middle East, 17 de Setembro de 1978*

*Statement on the peace treaty between Israel and Egypt, 26 de Março de 1979*

Speech by the Irish Foreign Minister, 34th General Assembly of the United Nations, 25 de Setembro de 1979

Twelfth Arab League Summit Conference Final Statement, Fez 9 de Setembro de 1982

*Letter Of Invitation To Madrid Peace Conference*, 30 de Outubro de 1991

*Remarks by the Representative of the European Community, Hans van den Broek, at the Middle East Peace Conference*, Madrid, 30 de Outubro de 1991

*Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, 13 de Novembro de 1993

*Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, 28 de Setembro de 1995

*Sharm el-Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations*, 4 de Setembro de 1999

Official translation of the Saudi-proposed Arab peace initiative adopted at the annual Arab League Summit, Beirut Março de 2002

Quartet joint statement - Press Conference, Madrid 10 de Abril de 2002

*A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, 30 de Abril de 2003

End of Mission Report, Maio 2007 UN

### **Universidade de Pittsburg – Arquivo online da Integração Europeia**

Disponível em <http://aei.pitt.edu/>

*The Marshall Plan Speech*, Harvard, 5 de Junho de 1947

*Winston Churchill's speech [on a Council of Europe]*. Zurique, 19 de Setembro.

*Declaration [on French proposal to place coal and steel under "higher authority"] by French Foreign Minister Robert Schuman*. Paris, 9 de Maio.

*Déclaration de René Pleven sur la création d'une armée européenne.* Paris, 24 de Outubro de 1950

Rapport de la Delegation Francaise sur le Traite instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et la Convention relative aux dispositions transitoires signés à Paris le 18 avril 1951=Report of the French Delegation on the Treaty instituting the European Coal and Steel Community and on the Convention relative to transitional provisions signed in Paris 18 April 1951

*Treaty establishing the European Coal and Steel Community.* Paris, 18 de Abril de 1951.

Allocution de monsieur Jean Monnet au National press club. Washington, 30 de Abril.  
= Speech [on the ECSC and the Plevan Plan] by Mr. Jean Monnet at the National Press Club. Washington DC, 30 April 1952.

*European Defense Community Treaty.* Paris, 27 de Maio de 1952. Tradução não oficial.

*WEO Paris Agreements,* 1954

*The United States of Europe has begun. The European Coal and Steel Community - speeches and addresses by Jean Monnet, 1952-1954.* Speech titles: Europe keeps face with the world. The European Coal and Steel Community judged on the facts. Europe and peace. 1955.

*Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom).* Roma, 25 de Março de 1957.

*Treaty establishing the European Economic Community.* Roma, 25 de Março de 1957.

Allocution du 31 mai 1960 [De Gaulle]

*Conférence de presse de Charles de Gaulle,* 15 de Maio de 1962.

*Communiqué publié au terme de la Conférence des chefs d'Etat ou du gouvernement des Etats des Communautés européennes.* Haia, 2 de Dezembro de 1969.

*Report to the Foreign Ministers. Draft report prepared under the chairmanship of Etienne Davignon, Ministry of Foreign Affairs.* Bruxelas, 19 de Maio de 1970.

Appeal of the Nine Foreign Ministers of for a Suspension of Hostilities in the Middle East, 13 de Outubro 1973

*Declaration on the Middle East issued by the European Community.* Bruxelas, 6 de Novembro de 1973.

*Declaration on European Identity,* Copenhaga, 14 Dezembro 1973

*Political cooperation between the Nine. Second report of the Ministers for Foreign Affairs.* In Bulletin of the European Communities, N.º 9, 1973, pp. 12-21.

*Speech by President Ortolí on the Occasion of the Signing of the EEC and ECSC Agreements with Israel,* Bruxelas 11 de maio de 1975

*Conclusions of the Session of the European Council.* Londres, 29 e 30 de Junho de 1977.

Venice Declaration, 13 junho 1980

*European Council Conclusions.* Milan European Council, 28 e 29 de Junho de 1985.

Conclusions of the Session of the European Council, Londres 29-30 Junho 1977

*Declaration sur le processus de paix au Moyen Orient,* Bruxelas 31 de Agosto de 1993

*Franco-British St. Malo Declaration,* 4 de dezembro de 1998

## **White House – Arquivo Digital**

*George W. Bush Address to the Nation* Washington, 20 de Setembro de 2001

President Bush Calls for New Palestinian Leadership, Washington, 24 de Junho de 2002

*Joint Understanding Read by President Bush at Annapolis Conference,* 27 de Novembro de 2007

Remarks By The President on a New Beginning, Universidade do Cairo, 4 de Junho de 2009

## **2. Imprensa**

### **Jornal Oficial das Comunidades**

Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Ato Único Europeu, L 169/2, 29 de Junho de 1987

Tratado da União Europeia, JOCE, C 224, 31 de Agosto de 1992

Decisão do Conselho sobre uma ação conjunta, de apoio ao processo de paz no Médio Oriente, adoptada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia, 19 de Abril de 1994

Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, 20 de novembro de 1995

Relatório sobre a proposta de decisão do Conselho e da Comissão relativa à celebração do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados- membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, 30 de Janeiro de 1996

Regulamento do Conselho (CE) N°. 1488/96 de 23 de Julho de 1996 relativo ao programa MEDA

Acção Comum adotada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia relativa à nomeação de um enviado especial da União Europeia para efeitos do processo de paz no Médio Oriente, 25 de Novembro de 1996

Recommendation on the proposal for a Council decision concerning the conclusion of a EuroMediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community and the PLO for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, 20 de março de 1997



Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, Annex III to Council Conclusions of the Luxembourg European Council, 29-30 de Abril de 1997

Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados, 10 de Novembro de 1997 (OJ C 340)

*Decisão do Conselho de 26 de Outubro de 1998 que altera a Acção Comum 96/676/PESC, adotada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia, relativa à nomeação de um enviado especial da União Europeia para efeitos do processo de paz no Médio Oriente*

Estratégia Comum da União Europeia em Relação à Rússia, aprovado a 3-4 de Junho 1999.

*Acção Comum do Conselho, de 11 de Outubro de 1999, que altera a Acção Comum 96/676/PESC relativa à nomeação de um Enviado Especial da União Europeia para efeitos do processo de paz no Médio Oriente*

Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório anual do programa MEDA 2000 (COM(2001) 806 - C5-0524/2002 - 2002/2235(INI))

*Posição comum do Conselho relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, 27 de Dezembro de 2001*

Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, JOUE C 129, 18 de Julho de 2003

*Acção Comum 2005/797/PESC do Conselho de 14 de Novembro de 2005 relativa à Missão de Polícia da União Europeia para os Territórios Palestinos*

Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah)

Decision 2006/356/EC, Decision 2005/690/EC, Decision 2004/635/EC, Decision 2002/357/EC, Decision 2000/384/EC, Decision 2000/204/EC, Decision 98/238/EC, concerning the conclusion of a Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one

part, and, respectively, the People's Democratic Republic of Algeria, the Arab Republic of Egypt, the Hashemite Kingdom of Jordan, the State of Israel, the Kingdom of Morocco and the Republic of Tunisia

*Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria*

Resolução do Parlamento Europeu sobre o MEDA e o apoio financeiro à Palestina - avaliação, execução e controlo, 21 de Junho de 2007

Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JOUE C 326, 26 de Outubro de 2012)

## **Outra**

CNN (2005). Violence hits Gaza pullout. 15 de Agosto. Disponível em <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/meast/08/14/gaza.pullout/>

CNN (2003) Rumsfeld: France, Germany are 'problems' in Iraqi conflict. 23 de Janeiro. Disponível em <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/meast/01/22/sprj.iqr.wrap/>

DER SPIEGEL (2007). Berlin Rejects EU 'Corrosion': Merkel Slams Sarkozy's 'Club Med' Plans, 6 de dezembro. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/europe/berlin-rejects-eu-corrosion-merkel-slams-sarkozy-s-club-med-plans-a-521743.html>.

ECONOMIST (2002). The EU's Romano Prodi Annoys Britain, 4 de Maio. p. 42.

HAARETZ (2003). Israel's road map reservations, 27 de Maio. Disponível em <http://www.haaretz.com/print-edition/news/israel-s-road-map-reservations-1.8935>

HAARETZ (2007) Partial list of confirmed invitees to Annapolis peace summit, 20 de Novembro. Disponível em <http://www.haaretz.com/news/partial-list-of-confirmed-invitees-to-annapolis-peace-summit-1.233615>.

HAARETZ (2008). Israel must not surrender to settler bullying and violence, por David Landau, 14 de Maio. Disponível em <http://www.haaretz.com/opinion/.premium-1.589533>.

NEW YORK TIMES (2006). Hamas Delegation Visits Moscow for a Crash Course in Diplomacy, 4 de Março. Disponível em [http://www.nytimes.com/2006/03/04/international/middleeast/04hamas.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/03/04/international/middleeast/04hamas.html?_r=0).

### **3. Outros**

*Barack Obama and Joe Biden. A Strong Record of Supporting the Security, Peace, and Prosperity of Israel*, 6 de Abril de 2008

Disponível em

<http://www.barackobama.com/pdf/IsraelFactSheet.pdf>

*Barack Obama. AIPAC Policy Conference 2008*. 4 de Junho de 2008.

Disponível em

[http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByPolicymakers/PC\\_08\\_Obama.pdf](http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByPolicymakers/PC_08_Obama.pdf)

Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne, 20 de Dezembro de 2007.

Disponível em

[http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo\\_int.asp?d=37838](http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838)

Altiero Spinelli e Ernesto Rossi (1941). Manifesto Ventotene.

Disponível em [http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en\\_en.html](http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en_en.html)



## BIBLIOGRAFIA

ABIZADEH, A. (2005) "Does Collective Identity Presuppose an Other? On the Alleged Incoherence of Global Solidarity". In *American Political Science Review*, 99 (1). pp. 45–60.

ADAMSKY, D.P. (2007) "How American and Israeli intelligence failed to estimate the Soviet intervention in the War of Attrition". In Ashton, N. J. *The Cold War in the Middle East: Regional conflict and the superpowers, 1967-73*. Londres: Routledge.

ADLER, E. (1991) "Cognitive Evolution: A dynamic approach for the study of International Relations & their progress". In Adler, E. & Crawford, B.. *Progress in Postwar International Relations*, Nova Iorque: Columbia University Press. pp. 43-88.

ADLER, E. (1997) "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". In *European Journal of International Relations*, 3 (3). pp. 319–363.

Adler, E. (1997b). "Imagined (security) communities: Cognitive regions in international relations". In *Millennium*. 26 (2). pp. 249-277.

ADLER, E. & BARNETT, M. (1998) "Security communities in theoretical perspective". In Adler, E. & Barnett, M. *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 3–28.

AGGESTAM, K. (1999b). *Reframing and resolving conflict: Israeli-Palestinian negotiations 1988-1998*. Lund: Studentlitteratur.

AGGESTAM, L. (1999) "Role Conceptions & the Politics of Identity in Foreign Policy". Oslo: Arena Working Paper 99/8. Disponível em [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1999/wp99\\_8.htm](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1999/wp99_8.htm)

AGGESTAM, L. (2008). "Introduction: ethical power Europe?". In *International Affairs*, 84 (1). pp. 1-11.

AGGESTAM, L., & HYDE-PRICE, A. (2000). *Security and identity in Europe: Exploring the new agenda*. Londres: Macmillan Press.

ALDERSON, K. (2001) "Making Sense of State Socialization". In *Review of International Studies*, 27 (3). pp. 415-33.



- ANDREATTA, F. (2005) "Theory & the European Union's International Relations". In Hill, C. & Smith, M. (eds). *International Relations & the European Union*. Oxford: Oxford University Press. pp. 21-43
- ARTS, K. (2000) *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*. The Hague: Kluwer Law International.
- ARTS, W. & HALMAN, L. (2004) (eds) *European Values at the Turn of the Millennium*. Leiden: Brill Academic.
- ASHLEY, R. (1987) "The Geopolitics of Geopolitical Space". In *Alternatives*. 12 (1). pp. 403-34.
- ASHTON, N. J. (2007). *The Cold War in the Middle East: Regional conflict and the superpowers, 1967-73*. Londres: Routledge.
- ASHTON, R. D., DEAUX, K. & MCLAUGHLIN-VOLPE, T. (2004). "An Organizing Framework for Collective Identity: Articulation Significance of Multi-dimensionality". In *Psychological Bulletin*, 130. pp. 80-114.
- AXELROD, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*. Nova Iorque: Basic Books.
- ASSENBOURG, M. (2003) "From Declarations to implementation: Three dimensions of European policy towards the Middle East". In Assenbourg, M. et al *The European Union and the crisis in the Middle East*. Chaillot Paper 62. Paris : International Institute for Security Studies-European Union (ISS-EU).
- ATTINÀ, F., & STAVRIDIS, S. (2001). *The Barcelona process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. Milão : Giuffrè.
- AVINIERI et al (2005) *The Politics of Gaza Disengagement: A Paradigm Change in Israeli Politics*. Carnegie Endowment for International Peace, 20 de Julho. Disponível em <http://carnegieendowment.org/2005/07/20/politics-of-gaza-disengagement-paradigm-change-in-israeli-politics/4d77?reloadFlag=1>
- BAILES, A. J. K. (2005). *The European security strategy: An evolutionary history*. Solna, Sweden: SIPRI.
- BALDWIN, D. (1993) *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. Nova Iorque : Columbia University Press.

- BALFOUR, R. et al. (2005) "The challenges of the European Neighbourhood Policy" In *The International Spectator*, 40 (1). pp 07-47.
- BAR-SIMAN-TOV, Y. (1998) "The United States and Israel since 1948: A 'Special Relationship'?" In *Diplomatic History*, 22 (2). pp. 231–262.
- BARBÉ, E. & HERRANZ, A. (eds) (2005) *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*. Barcelona: Observatory of European Foreign Policy.
- BARTH, F. (1981) *Process & Form in Social Life: Selected Essays of Fredrik Barth*. Vol. 1, Londres: Routledge & Kegan Paul.
- BARTOLINI, S. (2005) *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- BAUMAN, Z. (2004) *Europe: an unfinished adventure*. Cambridge: Polity.
- BAYOUMI, S. (2007) "Country report: Egypt". In Lucarelli, S. (ed.) *Research Report: the external image of the European Union*. GARNET Working Paper no. 17/7. Online. Disponível em [http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working\\_papers/1707/9%20Egypt.pdf](http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/1707/9%20Egypt.pdf).
- BAUM, M. J. (1996). *An imperfect Union: The Maastricht treaty and the new politics of European integration*. Oxford, UK: Westview.
- DYSON, K. H. F., & FEATHERSTONE, K. (1999). *The road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- BEILIN, Y. (1999) *Touching Peace. From the Oslo Accord to a Final Agreement*. Londres : Weidenfeld & Nicolson.
- BERGER, P. & LUCKMANN, P. (1966) *The Social Construction of Reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, NY: Doubleday.
- BHASKAR, R. (1979) *The Possibility of Naturalism: A philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. 2nd Edition. Brighton : Harvester.
- BICCHI, F. (2002) "Actors and factors in European foreign policy making: insights from the Mediterranean case". EUI-RSCAS Working Paper 2002/47. Disponível em <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/1805>
- BICCHI, F. (2006) "Our size fits all: normative power Europe & the Mediterranean". In *Journal of European Public Policy*, 13 (2). pp. 286–303.



- BICCHI, F. (2007) *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*. Nova Iorque: Palgrave.
- BICCHI, F. (2011) "The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro- Mediterranean Relations". In *Mediterranean Politics*, Vol. 16 (1). pp. 3–19.
- BIERSTEKER, T. J. & Weber, C. (eds.) (1996) *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BILLIG, M. (1995) *Banal Nationalism*. Londres: Sage.
- BISCOP, S. (2004). *The European security strategy: Implementing a distinctive approach to security*. Bruxelles: Royal Defence College (IRSD-KHID).
- BISCOP, S. (2005) *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*. Aldershot: Ashgate.
- BISCOP, S., & ANDERSSON, J. J. (2008). *The EU and the European security strategy: Forging a global Europe*. Londres: Routledge.
- BJORKDAHL, A. (2005) "Norm-maker & norm-taker: exploring the normative influence of the EU in Macedonia". In *European Foreign Affairs Review*. 10 (2). pp. 257–278.
- BLOOM, W. (1990) *Personal Identity, National Identity & International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BLUNDEN, M. (2000) "France". In Manners, I. e Whitman, R. (eds) *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester: Manchester University Press.
- BOOTH, W. J. (1999) "Communities of Memory: On Identity, Memory, & Debt." In *American Political Science Review* 93 (2). pp. 249–264.
- BOUCHER, D. (1998) *Political Theories of International Relations: From Tucydides to the Present*. Oxford: Oxford University Press.
- BRETHERTON, C. & VOGLER, J. (2006) *The European Union as a Global Actor*. 2nd edition. Londres: Routledge.
- BRETHERTON, C., & VOGLER, J. (2008). "The European Union as a Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy". In *Journal of European Integration*, 30 (3). pp. 401-417.

- BRETHERTON, C., & VOGLER, J. (2013) "A global actor past its peak?". In *International Relations*, 27 (3). pp. 375-390.
- BREWER, M. B., & GARDNER, W. (1996) "Who Is This 'We'? Levels of Collective Identity & Self Representations". In *Journal of Personality & Social Psychology*. 71 (1). pp 83-93.
- BREWER, M.B. (1991) "The Social Self: on being the Same & Different at the Same Time". In *Personality & Social Psychology Bulletin*. 17 (5). pp. 475–482.
- BROWNING, C. S. (2008). *Constructivism, narrative, & foreign policy analysis: a case study of Finland*. Oxford : Peter Lang.
- BRUBAKER, R. (2004) *Ethnicity without Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- BRUBAKER, R. & COOPER, F. (2000) "Beyond "Identity"". In *Theory & Society*. 29 (1). pp. 1–47.
- BULL, H. (1972) "The theory of International Politics 1919-1969" In Porter, B. (ed.) *The Aberystwyth Paper: International Politics 1919-1969*. Oxford University Press, pp. 30-55.
- BULL, H. (1982) 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 21(2). pp. 149-170
- BURCHILL, S. (2005) "Liberalism". In: Burchill, S. et al. *Theories of International Relations*. 3rd Edition. Houndmills, Palgrave Macmillan. pp. 55-83.
- BUZAN, B. (1993) "From International System to International Society: structural realism & regime theory meet the English school". In *International Organization* 47 (3). pp. 327-52.
- BUZAN, B. & Little, R. (2000) *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- BUZAN, B. et al. (1998) *Security: a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner.
- CAFRUNY, A. W. & ROSENTHAL, G. G. (1993). *The Maastricht debates and beyond*. Boulder, Colo: L. Rienner Publishers.

- CALHOUN, C. (1991) "The problem of identity in collective action". In Huber, J. (ed.). *Macro-Micro Linkages in Sociology*. Beverly Hills : Sage.
- CALHOUN, C. (1997) *Nationalism*. Buckingham: Open University Press.
- CAMERON, F. (2012). *An Introduction to European Foreign Policy*. Routledge.
- CAMERON , F. & GREVI , G . (2005) *Towards an EU Foreign Service*. Bruxelas : European Policy Center Issue Paper 29. Disponível em <http://www.esdp-course.ethz.ch/content/pubkms/detail.cfm?lng=en&id=10881>
- CAMERON, F. (1998). "The European Union as a Global Actor: Far from pushing its political weight around". In Rhodes, C. *The European Union in the world community*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers. Pp. 19-44.
- CAMPBELL, D. (1992) *Writing security: United States foreign policy & the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CAMPBELL, D. (1998) *National Deconstruction. Violence, Identity & Justice in Bosnia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CAPLAN, R. (2005) *Europe & the Recognition of New States in Yugoslavia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAPORASO, J. A. & KEELER, J.T.S. (1995) "The European Union & Regional Integration Theory". In Rhodes, C. & Mazey, S. (eds), *The State of the European Union. Vol. 3: Building a European Polity?* Boulder: Lynne Rienner. pp. 29–62.
- CARBONE, M. (2013) "Between EU Actorness & Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa", In *International Relations*, 27 (3). pp.341–355.
- CARLSNAES, W. (1992) 'The agency-structure problem in foreign policy analysis'. In *International Studies Quarterly*, 36 (3). pp. 245–70.
- CARLSNAES, W. (2002) "Foreign policy". In Carlsnaes W., Risse T. e Simmons B.A. (eds), *Handbook of International Relations*. Londres: Sage.
- CARLSNAES, W. (2004) "Where Is the Analysis of European Foreign Policy Going?". In *European Union Politics* 5 (4). pp. 495-508
- CARLSNAES, W., SJURSEN, H. & WHITE, B. (eds) (2004) *Contemporary European Foreign Policy*. Londres: Sage.
- CARLSNAES, W. & SMITH, S. (eds) (1994) *European Foreign Policy*. Londres: Sage.

- CARPORASO, J. (1996) "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?". In *Journal of Common Market Studies*, 34 (1). pp. 30-52.
- CARR, D. (1986). *Time, narrative, & history*. Bloomington: Indiana University Press.
- CARR, E. H. (1981). *The twenty years' crisis, 1919-1939: An introduction to the study of international relations*. Londres: Macmillan.
- CASARINI, N. & MUSU, C. (eds) (2007) *European Foreign Policy in an Evolving System*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CEDERMAN, L-E & DAASE, C. (2006) "Endogenizing corporate identities – The next step in constructivist IR theory". In Guzzini, S., & Leander, A. (2006). *Constructivism & international relations: Alexander Wendt & his critics*. Londres: Routledge. pp. 92-116.
- CEDERMANN, L.-E. (ed.) (2000) *Constructing Europe's Identity: the external dimension*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- CERUTTI F. (2001) "Towards the political identity of the Europeans. An introduction". In Cerutti, F. & Rudolph, E. (eds) *A Soul for Europe: on the political & cultural identity of the Europeans*. Vol. 1 A Reader. Leuven: Peeters.
- CERUTTI, F. (2003) "A Political Identity of the Europeans?". In *Thesis Eleven* 72 (1). pp. 26-45.
- CHABAN, N., ELGSTÖM, O. & HOLLAND, M. (2006) "The European Union as Others See It". In *European Foreign Affairs Review* 11( 2). pp. 245-262.
- CHAFETZ, G., SPIRTAS, M., & FRANKEL, B. (1998). "Introduction: Tracing the influence of identity on foreign policy". In *Security Studies*, 8 (2-3). pp. 7-22.
- CHASE, J. (1992) "The Self & Collective Action: Dilemmatic Identities." In Breakwell, G. (ed.) *Social Psychology of Identity & the Self Concept*. Londres: Surrey University Press in association with Academic Press.
- CHECKEL, J. T. (1998). "The constructivist turn in international relations theory". In *World Politics*, 50 (2). pp. 324-348.
- CHECKEL, J. T. (1999) "Norms, institutions & national identity in contemporary Europe". In *International Studies Quarterly*, 43 (1). pp. 83–114.

- CHECKEL, J. T. (2001) "Why Comply? Social Learning & European Identity Change". In *International Organization* 55(3). pp. 553–88.
- CHECKEL, J. T. (2007a). *International institutions & socialization in Europe*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- CHECKEL, J. T. (2007b) "Constructivism & EU Politics". In Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. & Rosamond, B. (eds.) *Handbook of European Union Politics*. Londres: Sage. pp. 57–76.
- CHECKEL, J. T. & MORAVCSIK, A. (2001) "A Constructivist Research Program in EU Studies?". In *European Union Politics* 2 (2). pp. 219–49.
- CHRISTIANSEN, T. & TONRA, B. (eds) (2004) *Rethinking EU Foreign Policy*. Manchester : Manchester University Press .
- CINNIRELLA, M. (1996) "A social identity perspective on European integration". In Breakwell G. & Lyons E. (Eds.) *Changing European identities: Social psychological analysis of social change*. Oxford: Butterworth-Heinemann. pp. 253-274.
- CLARKE, M. & WHITE, B. (eds) (1989) *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*. Aldershot: Elgar.
- CLEVELAND, W. (2000). *A history of the modern Middle East*. Boulder : Westview Press.
- COLLIER, D. & MAHONEY J. (1996) "Insights & Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research" In *World Politics* 49 (1). pp. 56-91.
- CONDOR, S. (1996). "Unimagined community? Some social psychological issues concerning English national identity". In Breakwell, G. M. & Lyons, E. (Eds.) *Changing European identities: Social psychological analyses of social change*. Oxford: Butterworth-Heinemann. pp. 31-40
- CONNOLLY, W. E. (1991) *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- COOPER, R. (2000) *The Post-Modern State & the World Order*. Londres: Demos.
- COOPER, R. (2003) *The Breaking of Nations: Order & Chaos in the Twenty- First Century*. Londres: Atlantic Books.

- CORNISH, P. & EDWARDS, G. (2005) "The Strategic Culture of the European Union: A Progress Report". In *International Affairs* 81(4). pp. 801-820
- COSGROVE-SACKS, C., & TWITCHETT, K. J. (1970). *The new international actors: The United Nations & the European Economic Community*. Londres: Macmillan.
- COX, M. (2003) 'Commentary: Martians & Venutians in the New World Order'. In *International Affairs*, 79 (3). pp. 523–32.
- COX, R. (1987) *Production, Power, & World Order*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- CRAWFORD, B. (1996), 'Explaining defection from international cooperation – Germany's unilateral recognition of Croatia'. In *World Politics*, 48 (4). pp. 482–521.
- CROFT, S. (2006) *Culture, crisis & America's War on Terror*. Cambridge: Cambridge University Press
- CROTTY, M. (2003) *The Foundations of Social Research*. Londres: Sage.
- D' OLIVEIRA, H.U. (1994) "European citizenship its meaning & potential". In Dehousse, R. (Ed.) *Europe After Maastricht: An Even Closer Union?* München: Beck. pp. 126-148.
- DANNREUTHER, R. (ed.) (2004) *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*. Londres : Routledge.
- DAVIDSON, E. et al (2002) *Euro-Mediterranean security and the Barcelona Process*. Estocolmo: Swedish National Defence College.
- DAWSON, R. E., & PREWITT, K. (1968). *Political socialization: an analytic study*. Boston : Little, Brown.
- DAY, G. & THOMPSON, A. (2004) *Theorizing Nationalism*. Londres: Palgrave Macmillan.
- DE BAERE, G. (2008) *Constitutional Principles of EU External Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- DE NEVERS, R. (2007). "Imposing International Norms: Great Powers and Norm Enforcement". In *International Studies Review*. 9 (1). pp. 53-80.
- DE SCHOUTHEET, P. (1980) *La coopération politique européenne*, 2nd ed. Bruxelles: F. Nathan Editions Labor.

- DEDMAN, M. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008: A history of European integration*. Londres: Routledge.
- DEL SARTO, R. A., & SCHUMACHER, T. (2005). "From EMP to ENP: what's at stake with the European neighbourhood policy towards the southern Mediterranean?". In *European Foreign Affairs Review*. 10, pp. 17-38.
- DER DERIAN, J. (2001) "Global Events, National Security, & Virtual Theory". In *Millennium: Journal of International Studies*, 30 (3). pp. 669-90.
- DEUDNEY, D. (1993) "Dividing Realism: Structural Realism Versus Security Materialism on Nuclear Security & Proliferation". In *Security Studies* 2 (3-4). pp. 5-36.
- DEUTSCH, K. (1968) *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall .
- DEUTSCH, K.W. *et al.* (1957) *Political Community & the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- DIEZ, T. (2004) "Europe's Others & the Return of Geopolitics". In *Cambridge Review of International Affairs* 17 (2). pp. 319-35.
- DIEZ, T. (2005) "Constructing the self & changing Others: reconsidering "Normative Power Europe"". In *Millennium*, 33 (3). pp. 613-36.
- DIEZ, T., ALBERT, M. & STETTER, S. (eds) (2008) *The European Union and Border Conflicts: The Power of Integration and Association*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- DIMONT, M. I. (2004). *Jews, God, and history*. Nova Iorque : Signet Classic.
- DINAN, D. (2005). *Ever closer union: An introduction to European integration*. Basingstoke :Palgrave Macmillan, Lynne Reinner.
- DODGE, T. e HIGGOTT, R. (eds.) *Globalization and the Middle East: Islam, Economy and Politics*. Londres : Royal Institute of International Affairs, 2002.
- DONNELLY, J. (2005) "Realism". In Burchill, S. et al. 2005. *Theories of International Relations*. 3rd Edition. Houndmills, Palgrave Macmillan. pp. 29-54.
- DOSENRODE, S. e STUBKJAER, A. (2002), *The European Union and the Middle East*, Sheffield: Sheffield Academic Press.

- DOTY, R.L. (1996) "Immigration & National Identity: Constructing the Nation". In *Review of International Studies*, 22 (3). pp. 235–55.
- DOTY, R. L. (1996b) "Foreign policy as social construction: a post-positivist analysis of U.S. counterinsurgency policy in the Philippines". In *International Studies Quarterly* 6 (1) pp. 58-61.
- DOUGLAS, M. (1986) *How Institutions Think*. Syracuse: Syracuse University Press.
- DOYLE , M. & IKENBERRY , J . (eds) (1997) *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, CO : Westview Press .
- DUCHÊNE F. (1973) "The European Community & the uncertainties of interdependence". In Kohnstamm, M. & Hager, W. (eds) *A Nation Writ Large? Foreign policy problems before the European Community*. Basingstoke: Macmillan.
- DUCHÊNE, F. (1972) "Europe's role in world peace". In Mayne, R. (ed.) *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londres: Fontana. pp. 32–47.
- DUFFIELD, M. (2001) *Global Governance & the New Wars: The Merging of Development & Security*. Londres: Zed.
- DUNNE, T., KURKI, M. & SMITH, S. (2010) *International Relations Theories*. 2nd. Edition. Oxford : Oxford University Press.
- EASTON, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Nova Iorque: Wiley.
- EBEID, H. (2004) "The partnership in Southern eyes: reflections on the discourse in the Egyptian press". Euromesco Papers, 37. Disponível em [http://www.euromesco.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=182%3A-paper-37-the-partnership-in-southern-eyes-reflections-on-the-discourse-in-the-egyptian-press&catid=102%3Aprevious-papers&Itemid=102&lang=en](http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&view=article&id=182%3A-paper-37-the-partnership-in-southern-eyes-reflections-on-the-discourse-in-the-egyptian-press&catid=102%3Aprevious-papers&Itemid=102&lang=en)
- EDER, K. (2001) "Integration through Culture? The Paradox of the Search for a European Identity". In Eder, K. & Giesen, B. (eds) *European Citizenship between National Legacies & Postnational Projects*. Oxford: Oxford University Press.
- EDER, K. & SPOHN, W. (eds) (2005) *Collective Memory & European Identity*. Aldershot: Ashgate.
- EGAN, M. P., NUGENT, N., & PATERSON, W. E. (2010). *Research agendas in EU studies: Stalking the elephant*. Basingstoke: Palgrave Macmillan



- EDWARDS, G. (2006) "The New Member States & the Making of EU Foreign Policy". In *European Foreign Affairs Review* 11 (2). pp. 143-162.
- EDWARDS, G. & REGELSBERGER, E. (eds) (1990) *Europe's Global Links: The European Community & Inter-Regional Cooperation*. Londres: Pinter.
- ECKHOUT, P. (2005) *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*. Oxford : Oxford University Press.
- EGEBERG, M. (1999) "Transcending Intergovernmentalism? Identity & Role Perceptions of National Officials". In *Journal of European Public Policy* 6 (3). pp. 456–74.
- EISENSTADT, S. & GIESEN, B. (1995) "The construction of collective identity". In *Archives Européennes de Sociologie*, 36. pp. 72–102.
- ELGSTRÖM, O. (2007) "'Outsiders' Perceptions of the European Union in International Trade Negotiations". In *Journal of Common Market Studies* 45(4). pp. 949-967.
- ELGSTRÖM, O. & SMITH, M. (eds) (2006) *The European Union's Roles in International Politics: concepts & analysis*. Londres: Routledge.
- ELSIG, M. (2002) *The EU's Common Commercial Policy: Institutions, Interests and Ideas*. Aldershot : Ashgate .
- EMERSON, M. et al. (2011) *The Reluctant Debutante: The European Union as Promoter of Democracy in Its Neighbourhood*. Bruxelles: Centre for European Policy.
- EMERSON, M. (2004) *The wider Europe matrix*. Bruxelles : Centre for European Policy Studies.
- ENGEL, J. (ed.) (2009) *The Fall of the Berlin Wall*. Oxford : Oxford University Press.
- ERIKSEN, E. O. (ed.) (2005) *Making the European Polity*. Londres: Routledge.
- EVERTS, S. & KEOHANE, D. (2003) "The European Convention & EU Foreign Policy: Learning from Failure". In *Survival* 45(3). pp. 167-186.
- FAIRCLOUGH, N. (1989) *Language & Power*. Nova Iorque: Longman.
- FALKNER, R. (2007). "The political economy of 'normative power' Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation". In *Journal of European Public Policy*, 14, (4). pp. 507-526.

- FAWCETT, L. (2005). *International relations of the Middle East*. Oxford : Oxford University Press.
- FEARON, J. & WENDT, A. (2002) "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View". In Carlsnaes, W., Risse, T. & Simmons, B. A. (eds), *Handbook of International Relations*. Londres: Sage. pp. 52–72.
- FERGUSON, N. (2003). "Hegemony or Empire?". In *Foreign Affairs* 82. pp. 154-161.
- FERGUSON, Y. & MANSBACH, R. (1991) "Between Celebration & Despair: Constructive Suggestions for Future International Theory". In *International Studies Quarterly* 35. pp. 363-86.
- FERGUSON, Y. H., & MANSBACH, R. W. (2008). *A world of politics: Essays on global politics*. Londres: Routledge.
- FERNANDES, S. (2008) 'EU Policies Towards Russia', in N. Tocci (ed.), *Who Is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union & Its Global Partners* Bruxelles: Centre for European Policy Studies. pp. 37-40
- FERREIRA-PEREIRA, L. (2010) "Human Rights, Peace, and Democracy: Is "Model Power Europe" a Contradiction in Terms?", in Bindi, F., *The foreign policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world*. Washington, D.C: Brookings Institution Press. pp. 290-302
- FIERKE, K. & WIENER, A. (1999) "Constructing Institutional Interests: EU & NATO Enlargement". In *Journal of European Public Policy* 6(5). pp. 721–42.
- FINNEMORE, M. (1996) "Norms, Culture, & World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism". In *International Organization*. 50 (2). pp 325-347.
- FINNEMORE, M. (1996b) *National Interests in International Society*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- FIORAMONTI, L., & POLETTI, A. (2008). "Facing the Giant: Southern perspectives on the European Union". *Third World Quarterly*, 29 (1). pp. 167-180.
- FIORETOS, K.-O. (1997) "The Anatomy of Autonomy: Interdependence, Domestic Balances of Power, & European Integration". In *Review of International Studies* 23(3). pp. 293–320.

- FLOCKHART, T. (2005) "Complex socialization & the transfer of democratic norms". In Flockhart, T. (ed.) *Socializing Democratic Norms: the role of international organizations for the construction of Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- FLYNN, G. & FARRELL, H. (1999) "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, & the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe". In *International Organization*, Vol. 53 (3). pp. 505–35.
- FOUCAULT, M. (1969) *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard.
- FOUCAULT, M. (2002) *The Order of Things: an Archaeology of the Human Sciences*. Londres: Routledge.
- FOX, R. G. (1985) *Lions of the Punjab: Culture in the Making*. Berkeley, CA: University of California Press.
- FOX, W.T.R. (1975) "Pluralism, the Science of Politics & the World System". In *World Politics*, 27 (4). pp. 597-611
- FUKUYAMA, F. (1992) *The End of History & the Last Man*. Nova Iorque: HaperCollins.
- FURSDON, E. (1980) *The European Defence Community: A History*. Londres: Macmillan.
- GAD, E. (2001) *The EU & the Middle East: past experiences & future horizons*. Cairo: Al-Ahram Center for Political & Strategic Studies.
- GALLOWAY , D. (2002) *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU* , Sheffield : Sheffield Academic Press .
- GALTUNG, J. (1973). *The European Community: A superpower in the making*. Oslo: Universitetsforlaget.
- GAMBERALE, C. (1997) "European citizenship & political identity". In *Space & Polity*, 1 (1). pp. 37-59.
- GAMSON, W. (1992) "The Social Psychology of Collective Action". In Morris, A. & Mueller, C. *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press.
- GARCIA, S. (1993) 'Europe's Fragmented Identities & the Frontiers of Citizenship'. In Garcia, S. (ed.) *European Identity & the Search for Legitimacy*. Londres: Pinter.

- GARDNER-FELDMAN, L. (1999) "Reconciliation & Legitimacy: Foreign Relations & Enlargement of the European Union". In Banchoff, T. & Smith, M. (eds) *Legitimacy & the European Union: The Contested Polity*. Londres: Routledge.
- GARFINKLE, A. (1983), *Western Europe's Middle East Diplomacy and the United States*. Philadelphia Policy Papers, Philadelphia, PA: Foreign Policy Research Institute.
- GARTON ASH, T. (2005) 'Decadent Europe', *Guardian*, 9 June. Disponível em <http://www.theguardian.com/politics/2005/jun/09/eu.world>
- GEBHARD, C. (2011). "Coherence". In Hill, C. & Smith, M. (eds), *International Relations & the European Union*, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press. pp. 101–127.
- GEGOUT, C. (2002) "The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process". In *Journal of Common Market Studies* 40(2). pp. 331-344.
- GELLNER, E. (1996) *Nations & Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GESER, H. (1992) "Towards an Interaction Theory of Organizational Actors". In *Organization Studies* 13 (3). pp. 429-451.
- GIDDENS, A. (1991) *Modernity & self-identity: Self & society in the late modern age*. Stanford : Stanford University Press.
- GILBERT, M. (2008). *Israel: a history*. Nova Iorque : Harper Perennial.
- GILBERT, M. (2012). *European integration: A concise history*. Kindle Edition. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- GILLESPIE , R . (ed.) (1997) *The Euro-Mediterranean Partnership*. Ilford : Frank Cass.
- GILLESPIE, P. & LAFFAN, B. (2006) "European Identity: Theory & Empirics". In Cini, M. & Bourne, A. K. (eds), *European Union Studies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp.131–50.
- GILPIN, R. (1981) *War & Change in World Politics*. Nova Iorque : Cambridge University Press.
- GINSBERG, R. (1989) *The Foreign Policy Actions of the European Community*. Boulder: Lynn Rienner.

- GINSBURG, R. (1999) "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap". In *Journal of Common Market Studies*, 37 (3). pp. 429–454.
- GINSBURG, R. H. (2001). *The European Union in world politics: baptism by fire*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers.
- GLAZER, N. & MOYNIHAN, D.P. (eds.) (1975) *Ethnicity: Theory & Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- GLEASON, P. (1983) "Identifying Identity: A Semantic History" In *Journal of American History*, 69 (4). pp. 910–931
- GLUCKSMANN, A. (1997) *Le Bien et le Mal: Lettres immorales d'Allemagne et de France*, Paris: Robert Laffont.
- GOFFMAN, E. (1959) *The Presentation of Self in Everyday Life*. Nova Iorque: Anchor Books.
- GOLAN, G. (2007). "The Cold War and the Soviet attitude towards the Arab–Israeli conflict". In Ashton, N. J. *The Cold War in the Middle East: Regional conflict and the superpowers, 1967-73*. Londres: Routledge. pp. 59-73
- GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. O. (1993). *Ideas & foreign policy: Beliefs, institutions, & political change*. Social Science Research Council (U.S.). Ithaca: Cornell University Press.
- GORDON, P. (1997) 'Europe's Uncommon Foreign Policy', *International Security* 22 (3). pp. 74-100.
- GORDON, P. & SHAPIRO, J. (2004) *Allies at War: America, Europe & the Crisis over Iraq*. Washington, DC: Brookings Institution.
- GORI, L. (2009) The Balkans and the European Union. in Bindi, F., *The foreign policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- GRABBE, H. (2006) *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central & Eastern Europe*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan
- GREENHILL, B. (2008). "Recognition & Collective Identity Formation in International Politics". In *European Journal of International Relations*, 14 (2). pp 343-368.

- GREILSAMMER, I. (1981), *Israël et l'Europe*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre des Recherches Européennes.
- GREILSAMMER, I. e WEILER, J. (1987) *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance*. Boulder, CO: Westview.
- GREVI, G. (2008). *The European security strategy 2003-2008: Review and implementation*. Bruxelles: EGMONT - The Royal institute for international relations.
- GRIFFITHS, M. (1992) *Realism, Idealism & International Politics: A Reinterpretation*. Londres : Routledge.
- GROENLEER, M. L. P., & SCHAIK, L. G. (2007) "United We Stand?: The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court & the Kyoto Protocol". In *Journal of Common Market Studies*, 45 (5). pp 969-998.
- GROSS, E . (2009) *The Europeanization of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Hampshire : Palgrave MacMilan .
- GRUGEL, J. B. (2004) "New Regionalism & Modes of Governance – Comparing US & EU Strategies in Latin America". In *European Journal of International Relations* 10 (4). pp. 603-626.
- GUEHENNO, J-M. (1998) "A Foreign Policy in Search of a Polity". In J. Zielonka (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International.
- GUISAN, C. (2012). *A political theory of identity in European integration: Memory and policies*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- GUNNEL, J. G. (1998) *The Orders of Discourse: Philosophy, Social Science & Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- GUZZINI, S. (1998) *Realism in International Relations & International Political Economy: the continuing story or a death foretold*. Londres: Routledge
- GUZZINI, S. (2000) "A reconstruction of constructivism in international relations". In *European Journal of International Relations* 6 (2) pp.147-182.
- GUZZINI, S., & LEANDER, A. (2006) *Constructivism & international relations: Alexander Wendt & his critics*. Londres: Routledge.
- HAAS, E. B. (1958) *The Uniting of Europe. Political, Social, & Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.

- HAAS, E. B. (1964) *Beyond the Nation-State. Functionalism & International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- HAAS, E. B. (1970) "The study of regional integration: reflections on the joy & anguish of pretheorizing". In *International Organization* 24 (4). pp. 607–46.
- HAAS, E. B. (1975) *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies.
- HAAS, E.B. & HAAS, P.M. (2002) "Pragmatic constructivism & the study of international institutions". In *Millennium* 31 (3). pp. 573–601.
- HABERMAS, J. (1992) "Citizenship & national identity: some reflections on the future of Europe". In *Praxis International*, 12, pp. 1-20.
- HABERMAS, J. (1994) "European citizenship & national identities". In Van Steenbergen, B. (Ed.) *The Conditions of Citizenship*, Londres: Sage. pp. 20-35.
- HABERMAS, J. & DERRIDA, J. (2003) "February 15, or What Binds Europeans Together: a Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe". In *Constellations*, vol. 10 (3). pp. 291–7.
- HADFIELD, A. (2006) "Foreign Policy and Dyadic Identities: The Role of the CFSP". In *Geopolitics*, vol. 11 (4). pp. 676-700
- HALBWACHS, M. (1980). *The collective memory*. Nova Iorque: Harper & Row.
- HALL, S. (1989) "Ethnicity: Identity & Difference". In *Radical America* 23. Pp. 9–20.
- HAMID, R. (1975) "What is the PLO?". In *Journal of Palestine Studies*, Vol. 4 (4). pp. 90-109
- HANHIMAKI, J.M. (2007) "Searching for a balance – The American perspective". In Ludlow, N. P. (2007). *European integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*. Londres: Routledge.
- HANSEN, L., & WÆVER, O. (1999) *Between nations & Europe: regionalism, nationalism & the politics of union*. Londres: Routledge.
- HANSEN, L., & Wæver, O. (2002). *European integration and national identity: the challenge of the Nordic states*. Londres, Routledge

- HANSEN, P. (2004) *Imperial Disintegration, European Integration: Situating the Nexus of European Integration & European Identity in the Context of Colonialism & Decolonization*. Paper for the 14th Biennial Conference of Europeanists.
- HARDIN, R. (1995) *One for All: The Logic of Group Conflict*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HARPAZ, G. (2007). "Normative power Europe & the problem of a legitimacy deficit: An Israeli perspective". In *European Foreign Affairs Review*, 12, (1)
- Hartley, T. C. (2010). *The foundations of European Union law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- HASENCLEVER, A., MAYER, P. & Rittberger, V. (1997) *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press
- HAUKKALA, H. (2007) 'The Role of Norms & Values in the European Union's Russia Policy', in J. Gower & G. Timmins (eds), *Russia & Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*. Londres: Anthem Press. pp. 133–48.
- HAYWARD, K. (2007) "Mediating the European Ideal: Cross-border Programmes and Conflict Resolution on the Island of Ireland". In *Journal of Common Market Studies*, 45 (3): 675–93.
- HELISKOSKI, J. (2001). *Mixed agreements as a technique for organizing the international relations of the European Community and its member states*. The Hague : Kluwer Law International.
- HERRMANN, R. K. & BREWER, M. B. (2004) 'Identities & institutions: introduction', in R. K. Herrmann, T. Risse & M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities: becoming European in the EU*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- HERRMANN, R., RISSE, T. & BREWER, M. B. (2004) (eds) *Transnational Identities: becoming European in the EU*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield
- HERZL, T. (ed. 2007) *L'Etat juif*. Paris : L'Herne.
- Hill, C. (ed.) (1983) *National Foreign Policies and European Political Co-operation*. Londres: Allen and Unwin.



- HILL, C. (1987) "The study of International Relations in the UK". In *Millenium* : 16 (2): 301-308.
- HILL, C. (1990) 'European foreign policy: power bloc, civilian model – or flop?'. In Rummel, R. (ed.). *The Evolution of an International Actor*. Boulder, CO: Westview.
- HILL, C. (1992) "The foreign policy of the European Community: dream or reality?". In Macridis, R. (ed.). *Foreign Policy in World Politics*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- HILL, C. (1993) "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role". In *Journal of Common Market Studies* 31(3). Pp. 305-328.
- HILL, C. (ed.) (1996) *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- HILL, C. (1998a) "Closing the capability-expectations gap". In Peterson J. and Sjursten H. (eds). *A Common Foreign Policy for Europe?* Londres: Routledge.
- HILL, C. (1998b) "Convergence, divergence and dialectics: national foreign policies and the CFSP". In Zielonka J. (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International.
- HILL, C. (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- HILL , C. & SMITH , K. E . (eds) (2000) *European Foreign Policy: Key Documents*. Londres : Routledge.
- HILL , C. & SMITH , M . (eds) (2005) *International Relations and the European Union*. Oxford : Oxford University Press.
- HILTON, D. J., ERB, H-P., MCDERMOTT, M., & MOLIAN, D. J. (1996). "Social representations of history an attitudes to European unification in Britain, France & Germany". In G. M. Breakwell & E. Lyons (Eds.), *Changing European identities: Social psychological analyses of social change*. International series in social psychology. Woburn, MA, US: Butterworth- Heinemann. pp.275–295.
- HIX, S. (1994) "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics" In *West European Politics* 17(1). pp. 1–30.
- HOBSBAWM, E. (1990). *Nations & nationalism since 1780: Programme, myth, reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

- HOCKING , B. & SPENCE , D . (eds) (2002) *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*. Basingstoke : Palgrave
- HOFFMAN, S. (1977) “An American Social Science: International Relations”. In *Daedalus*, 106. pp. 41-59
- HOFFMANN, S. (1966) “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State & the Case of Western Europe”. In *Daedalus* 95 (3): 862–915.
- HOFFMANN, S. (1995) *The European Sisyphus: Essays on Europe 1964-1994*. Westview : Boulder.
- HOGG, M. & ABRAMS, D. (1988) *Social Identifications: a Social Psychology of Intergroup Relations & Group Processes*. Londres: Routledge.
- HOGG, M. *et al.* (1995) “A Tale of Two Theories: a Critical Comparison of Identity Theory with Social Identity Theory”. In *Social Psychology Quarterly*, 58 (4). pp. 255–69.
- HOGG, M. & ABRAMS, D. (1988) *Social Identifications: A Social Psychology of Intergroup Relations & Group Processes*. Londres: Routledge.
- HOLLAND, M. (ed.) (1991) *The Future of European Political Cooperation: Essays in Theory & Practice*. Londres: Macmillan.
- HOLLAND , M. (ed.) (1997) *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*. Londres : Cassell Academic .
- HOLLAND, M. (2002) *The European Union & the Third World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HOLLAND , M. (2004) *Common Foreign and Security Policy: The First Decade*. Continuum , Londres.
- HOLLIS, R. (2005). “Europe in the Middle East”. In Fawcett, L. *International relations of the Middle East*. Oxford : Oxford University Press. pp. 308-323.
- HOLSTI, K. J. (1970) “National role conceptions in the study of foreign policy”. In *International Studies Quarterly*, 14 (1). pp. 233–309.
- HONNETH, A. (1995) *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge, MA: MIT Press.

- HOOGHE, L. (2001) *The European Commission & the Integration of Europe: Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOOGHE, L. & MARKS, G. (2009) "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus". In *British Journal of Political Science* 39 (1). pp. 1–23.
- HOPF, T. (2002) *Social Construction of International Politics: identities & foreign policies*, 3rd edn, Ithaca, NY: Cornell University Press
- HOPF, T. (1998) "The Promise of Constructivism in International Relations Theory." In *International Security* 23 (1). pp. 171–200.
- HOROWITZ, D. L. (1985) *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- HOURLANI, A. (1991) *History of the Arab People* . 1ª Edição. Londres : Faber and Faber.
- HOUSE SLOAN, S. (2002) *NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Howarth , J. & Keeler , J . (eds) (2003) *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*. Nova Iorque : Palgrave/Macmillan .
- HOWARTH, D. (2000) *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- HOWARTH, D. & Torfing, J. (2005) *Discourse Theory & European Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HOWORTH , J. (2007) *Security and Defence Policy in the European Union*. Hampshire : Palgrave Maximilian .
- HUBER, J. (ed.) (1991) *Macro-Micro Linkages in Sociology*. Beverly Hills : Sage.
- HUDDY, L. (2001) "From social to political identity: A critical examination of social identity theory". In *Political Psychology*, 22 (1). pp. 127-156.
- HUNTINGTON, S. (1996) *The Clash of Civilizations & the Remaking of World Order*. Nova Iorque: Simon & Schuster
- HURRELL, A. (1990) "Kant & the Kantian Paradigm in International Relations". In *Review of International Studies* 16 (1). pp. 183–205.

- HUTCHINGS, R. (1997) *American Diplomacy and the End of the Cold War*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- HYDE-PRICE, A. (2006) ““Normative” power Europe: a realist critique”. In *Journal of European Public Policy*. 13 (2). pp. 217–34.
- IFESTOS, P. (1987) *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* Aldershot: Avebury.
- IFVERSEN, J. (2002a) “The Crisis of European Civilization”. In Mozaffari, M. (ed.) *Globalization & Civilizations*. Londres: Routledge. pp. 151–77.
- IFVERSEN, J. (2002b) “Europe & European Culture – a Conceptual Analysis”. In *European Societies*, 4 (1). pp. 1–26.
- IKENBERRY, J. & KUPCHAN, C. (1990) “Socialization & Hegemonic Power”. In *International Organization* 44 (1). pp. 283-315.
- JACHTENFUCHS, M., DIEZ, T., & JUNG, S. (1998) “Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order”. In *European Journal of International Relations* 4(4). pp. 409–45.
- JARAUSCH, K. (1994). *The Rush to German Unity*. Nova York : Oxford University Press.
- JAWAD, H.A. (1992), *Euro-Arab Relations. A Study in Collective Diplomacy*, Reading: Ithaca Press.
- JENKINS, R. (2008) *Social Identity*. 3rd edition. Londres: Routledge.
- JEPPERSON, R., WENDT A. & KATZENSTEIN P. (1996) “Norms, Identity, & Culture in National Security.” In Katzenstein, P. (ed.) *The Culture of National Security*. Nova Iorque: Columbia University Press pp. 33–78.
- JERVIS, R. (1978) “Cooperation under the Security Dilemma”. In *World Politics* 30 (1). pp. 167-214.
- JOFFÉ, G. (1993) “American Policy in the Middle East and the Arab-Israeli Peace Process”. In *The Middle East and North Africa 1994*. Londres : Europa Publications. pp. 3-10.
- JOFFÉ, G. & VASCONCELOS, A. (eds) (2000) *The Barcelona Process. Building a Euro- Mediterranean Regional Community*, Londres: Frank Cass.

- JOHANSSON-NOGUÉS, E. (2011) "The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards 'Co-Ownership'?" In *Mediterranean Politics*. 16, pp. 21-38.
- JOHNSTON, A. I. (2001) 'Treating International Institutions as Social Environments', *International Studies Quarterly* 45(4): 487–515.
- JONES, C., & MURPHY, E. (2002). *Israel: challenges to identity, democracy, and the state*. Londres : Routledge.
- JONES, S. G. (2007) *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JÖRGENSEN, K.E. (1997) "Poco: the diplomatic republic of Europe". In JÖRGENSEN K.E. (ed.). *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- JÖRGENSEN, K.E. (2002) "Making the CFSP work". In Peterson J. & Shackleton M. (eds). *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- JÖRGENSEN, K. E. (2006) "A Multilateralist Role for the EU?". In ELGSTRÖM O. & Smith M. (eds) *The European Union's Roles in International Politics: Concepts & Analysis*. Londres: Routledge.
- JUDT, T. (2005). *Postwar: A history of Europe since 1945*. Nova Iorque: Penguin Press.
- JUNCOS, A. E. & POMORSKA, K. (2006) "Playing the Bruxelles Game: Strategic Socialisation in the CFSP Council Working Groups". In *European Integration online papers*, 10.
- JÜNEMANN, A. (2004) *Euro-Mediterranean Relations After September 11. International, Regional & Domestic Dynamics*. Londres: Frank Cass.
- JUNG, D. (2004) *The Middle East and Palestine: Global politics and regional conflict*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- JUPILLE, J. & CAPORASO, J. A. (1998) "States, Agency & Rules: The European Union in Global Environmental Politics". In *The European Union in the world community*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers. pp. 213-229.
- JUPILLE, J. & CAPORASO, J. A. (1999) "Institutionalism & the European Union: Beyond Comparative Politics & International Relations". In *Annual Review of Political Science* 2. pp. 429–44.

- JUPILLE, J., CAPORASO, J. A., & CHECKEL, J. T. (2003) "Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, & the Study of the European Union". In *Comparative Political Studies* 36 (1/2). pp. 7–40.
- KAGAN, R. (2003) *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Londres : Atlantic Books.
- KAGAN, R. (2002) "Power & Weakness. Why the United States & Europe see the World Differently". *Policy Review*, Junho/Julho.
- KAHLER M. (1997) "Inventing International Relations: International Relations Theory After 1945". In Doyle M. & Ikenberry G. J. (eds.). *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder : Westview. pp. 20-53
- KAPLAN, M. (1961) "Is International Relations a discipline?". In *Journal of Politics*, 23. pp. 462-76.
- KARSH, E., & KARSH, I. (2003). *Empires of the sand: the struggle for mastery in the Middle East, 1789-1923*. 3<sup>a</sup> edição. Cambridge : Harvard University Press.
- KATZENSTEIN, P. (1990) "Analyzing Change in International Politics: The New Institutionalism & the Interpretative Approach." MPIFG Discussion Paper 90/10. Cornell University.
- KATZENSTEIN, P. (ed.) (1996). *The Culture of National Security: Norms & Identity in World Politics*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- KAZZIHA, W (1990) "The Impact of Palestine on Arab Politics". In Lucciani, G. (ed.), *The Arab State*, Berkeley: University of California Press.
- KEATING, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring & Political Change*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- KELEMEN, R. D. (2007) "Built to Last? The Durability of EU Federalism". In Meunier S. & McNamara K. R. (eds), *Making History. European Integration & Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press. pp. 51–66.
- KELLEY, J. (2004) *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms & Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- KELLEY, J. (2006) "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reform through the European Neighbourhood Policy". In *Journal of Common Market Studies* 44 (1).

- KENNEDY, P. (2001) "America's Might: What To Do With It? The Greatest Superpower Ever". In *New Perspectives Quarterly*, 19 (2). pp. 8-18.
- KEOHANE, R. (1983) *International Institutions and State Power: Essays on International Relations*. Boulder, CO : Westview Press .
- KEOHANE, R. (1988) "International Institutions: Two Approaches." In *International Studies Quarterly* 32. pp. 379-96.
- KEOHANE, R. (1993) The Diplomacy of Structural Change: Multilateral institutions & State Strategies. In Haftendorn, H. & Tuschhoff, C. (eds) *America & Europe in an era of Change*. Boulder : Westview Press.
- KEOHANE, R. O. (2005) *After Hegemony – Cooperation & Discord in the World Political Economy*. 2<sup>nd</sup> Edition, Princeton : Princeton University Press.
- KEOHANE, R., MACEDO, S. & MORAVSIC, A. (2009) "Democracy Enhancing Multilateralism". In *International Organization* 63 (1). pp. 1–31.
- KEOHANE, R., & NYE, J. S. (1977) *Power & interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown.
- KERTZER, D. I. (1988) *Ritual, politics, & power*. New Haven: Yale University Press.
- KEUKELEIRE, S. (2000) *The European Union as a Diplomatic Actor*. Discussion Paper no. 71, Centre for the Study of Diplomacy. Leicester : University of Leicester.
- KEUKELEIRE, S. (2004) "EU structural foreign policy & structural conflict prevention". In Kronenberger V. & Wouters J. (eds) *The European Union and conflict prevention: Policy and legal aspects*. The Hague: TMC Asser Press.
- KEUKELEIRE, S. & MACNAUGHTAN, J. (2008) *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- KHANNA, P. (2004). "The Metrosexual Superpower - The stylish European Union struts past the bumbling United States on the catwalk of global diplomacy". In *Foreign Policy*, 143 (January). p. 66.
- KLIER, J., & LAMBROZA, S. (1992). *Pogroms: anti-Jewish violence in modern Russian history*. Cambridge : Cambridge University Press.

- KOENIG-ARCHIBUGI, M. (2004) “Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign & Security Policy”. In *International Organization* 58(1). pp. 137–74.
- KOHL, P. L. & FAWCETT, C. (Eds.). (1995). *Nationalism, politics, & the practice of archaeology*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- KOOPS, J. A. (2011). *The European Union as an integrative power: Assessing the EU's 'effective multilateralism' with NATO & the United Nations*. Bruxelas: VUB Press.
- KOWERT P. (2010) “Foreign Policy & the Social Construction of State Identity”. In Denemark, R. A., & International Studies Association (ISA). *The international studies encyclopedia*. Chichester, West Sussex, U.K: Wiley-Blackwell. [disponível através do portal da ISA, [www. http://www.isacompendium.com/](http://www.isacompendium.com/)]
- KOWERT, P. & LEGRO, J. (1996) “Norms, Identity, & Their Limits.” In Katzenstein, P. (ed.). *The Culture of National Security*. Nova Iorque: Columbia University Press. pp. 451–497.
- KRAHMANN, E. (2002) *Multilevel Networks in European Foreign Policy*. Aldershot: Ashgate.
- KRASNER, S. D. (1983) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- KRASNER, S. D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- KRASNER, S. (1995/96) “Compromising Westphalia”. In *International Security*, 20 (3). pp. 115–51.
- KRATOCHWIL, F. (1989) *Rules, Norms, & Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KUGLER, J. (1993) “Political conflict War & Peace”. In Finifter, A. W. (ed.) *Political Science: the state of the discipline II*. Washington DC: American Political Science Association. pp. 483-509
- KUHN, T. S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd Edition. Chicago : University of Chicago Press.
- KUUS, M. (2002) “European Integration in Identity Narratives in Estonia: a Quest for Security”. In *Journal of Peace Research*, 39 (1). pp. 91–108.



- KYMLICKA, W. (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press
- LAATIKAINEN, K. V., & SMITH, K. E. (2006). *The European Union at the United Nations: Intersecting multilateralisms*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- LACLAU, E. & MOUFFE, C. (1985/2001) *Hegemony & Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Nova Iorque: Verso.
- LAFFAN, B. (1998) 'The European Union: a distinctive model of internationalization'. In *Journal of European Public Policy* 5. pp. 235–253.
- LAÏDI, Z. (2008). *EU foreign policy in a globalized world: Normative power & social preferences*. Nova Iorque: Routledge.
- LAITIN, D. (1998) *Identity in Formation*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- LAPID, Y. (1989) "The Third Debate: On the Prospect of International Theory in a Post-Positivist Era". *International Studies Quarterly*, 33 (3). pp. 235-54
- LAPID, Y., & KRATOCHWIL, F. V. (1996). *The return of culture & identity in IR theory*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers
- LAQUEUR, W., & RUBIN, B. (2001). *The Israel-Arab reader: a documentary history of the Middle East conflict*. Nova Iorque : Penguin Books.
- LARAT, F. (2005) "Presenting the past: political narratives on European history & the justification of EU integration". In *German Law Journal*, 6 (2). pp. 273–90
- LARSEN, H. (1997) *Foreign Policy Discourse Analysis: Britain, France and Europe*. Londres: Routledge.
- LARSEN, H. (2005) *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LARSEN, H. (2009) "A distinct FPA for Europe?: Towards a comprehensive framework for analysing the foreign policy of EU member states". In *European Journal of International Relations* 15 (3) pp. 537-566.
- LASSWELL, H. (1972) "Future Systems of Identity in the World Community." In Black, C. E. & Falk, R. A. *The Future of the International Legal Order*, vol. 4. Princeton: Princeton University Press.

- LASZLO, J. (2003) "History, identity, & narratives". In Laszlo, J. & Wagner, W. (eds.), *Theories & controversies in societal psychology*. Budapest: New Mandate.
- LAVENEX, S. (2006) "Shifting Up & Out: The Foreign Policy of European Immigration Control". In *West European Politics* 29 (2). pp. 329-350
- LEAL ARCAS, R. (2001) "The European Community and mixed agreements". In *European Foreign Affairs Review*. vol. 6 (4). pp. 483-513.
- LEONARD M. (2005) *Why Europe Will Run the 21st Century*. Nova Iorque: Public Affairs
- LINDBERG, L. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, CA: Princeton University Press.
- LINDBERG, T. (ed.) (2005) *Beyond Power & Paradise: Europe, America & the Future of a Troubled Partnership*. Londres: Routledge.
- LISTER, M. (1997) *The European Union and the South*. Londres : Routledge .
- LIU, J. H., & HILTON, D. J. (2005). "How the past weighs on the present: social representations of history & their role in identity politics". In *The British Journal of Social Psychology / the British Psychological Society*, 44, 537-56.
- LOBO-FERNANDES, L. (2007) "Em Torno da Questão da Repartição de Poderes entre a União Europeia e os Estados-membros em Matéria de Política Externa". In *Negócios Estrangeiros*, 11 (1). pp. 36-54.
- LORD, C. & WINN, N. (2001) *European Foreign Policy Beyond the Nation State: Joint Actions and Institutions Analysis of the CFSP*. Basingstoke : Palgrave.
- LUCARELLI, S. (2000) *Europe & the Breakup of Yugoslavia*. The Hague: Kluwer Law International.
- LUCARELLI, S. (2006a) "Introduction". In Lucarelli, S. & Manners, I. (eds) *Values & Principles in European Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- LUCARELLI, S. (2006b) "Interpreted values: a normative reading of EU role articulation & performance". In Elgstrom, O. & Smith, M. (eds) *The European Union's Roles in International Politics: concepts & analysis*. Londres: Routledge.
- LUCARELLI, S. (2007a) (ed.) *Research Report: The External Image Of The European Union*. GARNET Working Paper no. 17/7. Online. Disponível em [http:// www.garnet-](http://www.garnet-)

[eu.org/fileadmin/documents/working\\_papers/1707/1%20Survey%20Front%20Page-Content-Authors-Acknowledgments.pdf](http://eu.org/fileadmin/documents/working_papers/1707/1%20Survey%20Front%20Page-Content-Authors-Acknowledgments.pdf)

LUCARELLI, S. (2007b) “European Political Identity & the Others’ Images of the EU: Reflections on an Under-explored Relationship”. *CFSP Forum* 5 (6).

LUCARELLI, S. (2007c) “Beyond Self-Perception: The Others’ View of the European Union”. *European Foreign Affairs Review* 12 (3).

LUCARELLI, S. & MANNERS, I. (2006) (eds) *Values & Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge

LUCARELLI, S. & MENOTTI, R. (2006) “The use of force as coercive intervention”. In Lucarelli, S. & Manners, I. (eds) *Values & Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge.

LUDLOW, N. P. (2007). *European integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*. Londres: Routledge.

LUKES, S. (2003) “The Question of Power: Europe versus America”. In *Constellations*, 10 (3). pp. 352–357.

LUNDESTAD, G. (1998) *Empire by Integration: The United States & European Integration, 1945–1997*. Oxford: Oxford University Press.

LUDLOW, N. P. (2007). *European integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*. Londres: Routledge.

MACKENZIE, W. J. M. (1978) *Political Identity*. Nova Iorque: St. Martin’s Press.

MADDY-WEITZMAN, B. (2010) “Arabs vs. the Abdullah Plan”. In *Middle East Quarterly*, Vol. XVII (3). pp. 3-12

MAHNCKE, D., AMBOS, A. & REYNOLDS, C. (eds) (2004) *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?* Bruxelas: Peter Lang.

MAIER, M. L. & RISSE, T. (2003) (eds) *Europeanization, Collective Identities & Public Discourses*. Final report. Disponível em [http://www.atasp.de/downloads/030625\\_risse\\_idnet.pdf](http://www.atasp.de/downloads/030625_risse_idnet.pdf)

MALESEVIC, S. (2002) “Identity: Conceptual, Operational & Historical Critique”. In Malesevic, S. & Haugaard, M. (eds.) *Making Sense of Collectivity: Ethnicity, Nationalism & Globalization*. Londres: Pluto.

- MALESEVIC, S. (2003) "Researching Social & Ethnic Identity: A Sceptical View". In *Journal of Language & Politics*, 2. pp. 265–287.
- MALINOWSKI, B. (1926). *Myth in primitive psychology*. Londres: Kegan Paul, Trench, Trubner.
- MANNERS, I. (2000) *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms*. Working Papers 38, Copenhagen Peace Research Institute.
- MANNERS, I. (2002) "Normative power Europe: a contradiction in terms?". In *Journal of Common Market Studies*, 40 (2). pp. 253–274
- MANNERS, I. (2005) *The European Union as a Normative Power in the Global Polity*. Paper presented at the PSA Annual Conference, Leeds, 4–7 April.
- MANNERS, I. (2006) "The constitutive nature of values, images & principles in the European Union". In Lucarelli, S. & Manners, I. (eds) *Values & Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- MANNERS, I. (2008). "The normative ethics of the European Union". In *International Affairs*, 84 (1). pp. 45-60.
- MANNERS, I. & WHITMAN, R. (1998) "Towards identifying the international identity of the European union: A framework for analysis of the Eu's network of relationships". In *Journal of European Integration*, 21 (3). pp. 231-249.
- MANNERS, I. & WHITMAN, R. (eds) (2000) *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- MANNERS, I. & WHITMAN, R. (2002) "The 'difference engine': constructing & representing the international identity of the European Union". In *Journal of European Public Policy*, 10 (3). pp. 380–404.
- MARCH, J. G. & OLSEN J. P. (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Nova Iorque: Free Press.
- MARCH, J. & OLSEN, J. P. (1998) 'The institutional dynamics of international political orders'. In *International Organization*, 52 (4). pp. 943–969
- MARCUSSEN, M. (2000) *Ideas & Elites: the social construction of economic & monetary union*. Aalborg: Aalborg University Press.
- MARKELL, P. (2003) *Bound by Recognition*. Princeton, NJ: Princeton University

- MARSH, S., & MACKENSTEIN, H. (2005). *The international relations of the European Union*. Harlow, England: Pearson/Longman.
- MAYER, F. & PALMOWSKI, J. (2004) "European identities & the EU". In *Journal of Common Market Studies*, 42 (3). pp. 573–598.
- MAZZUCELLI, C. (1997). *France and Germany at Maastricht: Politics and negotiations to create the European Union*. Nova Iorque: Garland Publ.
- MCCALL, G., & SIMMONS, J. (1978) *Identities & Interactions*. Nova Iorque: Free Press.
- MCCORMICK, J. (2007) *The European Superpower*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MCGOLDRICK, D. (1997). *International relations law of the European Union*. Londres : Longman.
- MCGUIRE, S. & SMITH, M. (2005) *The European Union & the United States: Competition & Convergence in the Global Arena*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MCNALLY, M (2009) *Gramsci & Global Politics: Hegemony & Resistance*. Nova Iorque : Routledge, 2009.
- MEARSHEIMER, J. (1994). "The false promise of international institutions". In *International Security*, 19 (3). pp. 5-49.
- MEARSHEIMER, J. (2001) *The tragedy of Great Powers*. Nova Iorque : Norton.
- MEEHAN, E. (1993) *Citizenship & the European Community*. Londres: Sage.
- MENZ, G. (2005) *Varieties of Capitalism & Europeanization – National Response Strategies to the Single European Market*. Oxford: Oxford University Press.
- MERCER, J. (2005) "Rationality & Psychology in International Politics" In *International Organization*, 59 (1): 77–106.
- MERLINGEN, M. & OSTRAUSKAITE, R. (2006) *European Union Peacebuilding & Policing: Governance & the European Security & Defence Policy*. Londres: Routledge.
- MEYER, C. (2006) *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security & Defence in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MILLER, D. (1995) *Nationalism*. Londres: Oxford University Press.

- MILLIKEN, J. (1999) "The study of discourse in international relation: a critique of research & methods". In *European Journal of International Relations* 5 (2) pp. 225-254.
- MISKIMMON, A. (2007) *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- MITCHELL, W.J.T. (ed.) *On Narrative*. Chicago: University of Chicago Press.
- MILWARD, A.S. (1992) *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley, CA: University of California Press.
- MÖCKLI, D. (2009). *European foreign policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the dream of political unity*. Londres: I.B. Tauris.
- MOÏSI, D. (2003) "Europe and the 'universality' of the Israeli-Palestinian conflict". In ASSEBURG, M. et al *The European Union and the crisis in the Middle East*. Chaillot Paper n. 62, International Institute for Security Studies-European Union (ISS-EU). pp. 27-32
- MOLE, R. C. M. (2007) *Discursive constructions of identity in European politics*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- MONAR, J. (1997). "The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A Strengthened Capacity for External Action'?" In *European Foreign Affairs Review*, 2, (4). pp. 413-436
- MONAR, J. (2004) "The European Union as an International Actor in the Domain of Justice & Home Affairs". In *European Foreign Affairs Review* 9 (3). pp. 395-415
- MORAVCSIK, A. (1991) "Negotiating the Single European Act. National Interests & Conventional Statecraft in the European Community". In *International Organization* 45 (1). pp. 651-688.
- MORAVCSIK, A. (1993) "Preferences & Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". In *Journal of Common Market Studies* 31(4). pp. 473-524.
- MORAVCSIK, A. (1995) "Liberal Intergovernmentalism & Integration: A Rejoinder". In *Journal of Common Market Studies*, 33(4). pp. 611-628.
- MORAVCSIK A. (1997) "Taking Preferences seriously: a liberal theory of international politics". In *International Organization*, 51. pp. 512-53.

- MORAVCSIK, A. (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- MORAVCSIK, A. (1999a) "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs & International Cooperation". In *International Organization* 53(2). pp. 267–306.
- MORAVCSIK, A. (1999b) "'Is something rotten in the state of Denmark?' Constructivism & European integration". In *Journal of European Public Policy*. 6 (4). pp. 669-681.
- MORAVCSIK, A. (1999c) "The Future of European Integration Studies: Social Science or Social Theory?". In *Millennium*. 28 (2). pp. 371-391.
- MORAVCSIK, A. (2002a) "In defence of the 'Democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union". In *Journal of Common Market Studies*, 40 (4). pp. 603–24.
- MORAVCSIK, A. (2002b) "The Quiet Superpower". In *Newsweek*, 17 Junho. p. 27
- MORAVCSIK A. (2005) "Europe without Illusions: The Paul-Henri Spaak Lectures, 1994-1999". Lanham, Md: University Press of America.
- MORAVCSIK, A. (2007) "The European Constitutional Settlement". In Meunier, S. & McNamara, K. R. (eds), *Making History. European Integration & Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press. pp. 23–50.
- MORAVCSIK, A. & NICOLAIDIS, K. (1999) "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions". In *Journal of Common Market Studies* 37(1). pp. 59–85.
- MORAVCSIK, A. & VACHUDOVÁ, A. M. (2003) "National Interests, State Power, EU Enlargement". In *East European Politics & Societies* 17 (1). pp. 42–57.
- MOREIRA, V. (2012) "Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia". In Porto, M. L. & Anastácio, G. (coord.) (2012) *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*. Coimbra : Edições Almedina.
- MORGAN, G. (2005) *The Idea of a European Superstate*. Princeton: Princeton University Press.
- MORGENTHAU, H. J. (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power & Peace*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.

- MOSCOVICI, S. (1981). "On social representations". In Forgas, J. P. (Ed.) *Social cognition: Perspectives on everyday understanding*. Londres: Academic Press. pp. 181–209.
- MOUFFE, C. (1991) "Democratic citizenship & the political community". In Miami Theory Collective. Oxford, Ohio.
- MOUFFE, C. (1992) Citizenship & Political Identity. In *The identity in question*, Vol. 61, pp. 28-32
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. (2002) "The New CFSP & ESDP Decision-Making System of the European Union". In *European Foreign Affairs Review* 7 (3). pp. 257-282.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. (ed.) (2006) *The Future of European Foreign Security & Defence Policy After Enlargement*. Baden-Baden: Nomos.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. & RÜGER, C. (eds) (2011) *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects*. Frankfurt : Nomos Verlag.
- MUMMENDEY, A. & WALDZUS, S. (2004) "National differences & European plurality: discrimination or tolerance between European countries". In Herrmann, R. K. Risse, T. & Brewer, M. B. (eds) *Transnational Identities: becoming European in the EU*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- MUSU, C. (2010) *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- MYERS, D. G. (2005) *Social Psychology*, 8th edn. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- NAFIE, I. (2004) "Between us". In Al-Ahram Weekly, 681, 11–17 Março. Disponível em <http://weekly.ahram.org.eg/2004/681/op1.htm>
- NAU, H. R. (2002) *At Home Abroad. Identity & power in American foreign policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- NEUHOLD, H. & SUCHARIPA, E. (eds) (2003) *The CFSP/ESDP after Enlargement: A Bigger EU = A Stronger EU?*. Vienna : Favorita Papers of the Diplomatic Academy No. 2/2003.



- NEUMANN, I. B. (1996) *Russia & the Idea of Europe. A study in identity & international relations*. Londres: Routledge
- NEUMANN, I. B. (1998) "European identity, EU expansion, & the integration/exclusion nexus". In *Alternatives*, 23. pp. 397–416.
- NEUMANN, I. B. (1999) *Uses of the Other: the East in European identity formation*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- NEUMANN, I.B. (2002) "Returning Practice to the Linguistic Turn: the Case of Diplomacy". In *Millennium*, 31 (3). pp. 627–651.
- NICOLAÏDIS, K. (2005) "The Power of the Superpowerless". In Lindberg, T. (ed.) *Beyond Power & Paradise: Europe, America & the Future of a Troubled Partnership*. Londres: Routledge.
- NICOLAÏDIS, K. & HOWSE, R. (2002) "'This is my EUtopia ...': Narrative as Power". In *Journal of Common Market Studies*, 40 (4). pp. 767–792.
- NIEMANN, A. (2006) *Explaining decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NIEMANN, A. & de WEKKER, T. (2010). *Normative power Europe? EU relations with Moldova*. ECSA-Austria: European Integration online Papers.
- NUNES, I. F. (2011). "Civilian, normative, and ethical power Europe: Role claims and EU discourses". In *European Foreign Affairs Review*, vol. 16 no.1, pp. 1-20.
- NUTTALL, S. (1992) *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon.
- NUTTALL, S. (2000) *European Foreign Policy*. Oxford : Oxford University Press.
- NYE, J. S. (1991). *Bound to lead: The changing nature of American power*. Nova Iorque: Basic Books.
- NYE, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Nova Iorque: Public Affairs.
- O'BRENNAN, J. (2007) *The EU & the Western Balkans*. Londres: Routledge.
- OHRGAARD, J.C. (2004) 'International Relations or European Integration: Is the CFSP sui generis?' In B. Tonra and T. Christiansen (eds), *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press.

- OLDENQUIST, A. (1982) "Loyalties". In *Journal of Philosophy* 79. pp. 173-93.
- OLSON, W. & GROOM A.J.R (1991) *International Relations then & now: Origins & trends in interpretation*. Londres: Harper Collins
- ONUF, N. G. (1989). *World of our making: rules & rule in social theory & international relations*. Columbia, S.C., University of South Carolina Press.
- OPPERMANN, K. & HÖSE, A. (2007) "Public Opinion & the Development of the European Security & Defence Policy". In *European Foreign Affairs Review* 12 (2). pp. 149-167
- ORBIE, J. (2006). "Civilian Power Europe: Review of the Original & Current Debates". In *Cooperation & Conflict*, 41, (1). pp. 123-128.
- OREN, M. B. (2007). *Power, faith, and fantasy: America in the Middle East, 1776 to the present*. Nova Iorque: W.W. Norton & Co.
- ORTEGA, M. (ed.) (2004) "Global Views on the European Union". Chaillot Paper 72 Paris: European Union Institute for Security Studies.
- OVERHAUS, M., MAULL, H.W. & HARNISCH, S. (eds) (2002), "German Foreign Policy and the Middle East Conflict", *German Foreign Policy in Dialogue: Newsletter*, 3 (7), disponível em [www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue7.pdf](http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue7.pdf)
- PACE, M. (2006) *The Construction of EU Normative Power*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort & Convention Center, San Diego, California, USA. Disponível em [http://www.allacademic.com/meta/p99303\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p99303_index.html).
- PAGDEN, A. (2002) *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*. Cambridge : Cambridge University Press.
- PANEBIANCO, S. (2006) "Promoting human rights & democracy in European Union relations with Russia & China". In Lucarelli, S. & Manners, I. (eds), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- PARDO, S., & PETERS, J. (2010) *Uneasy neighbors: Israel and the European Union*. Lanham, Md: Lexington Books.
- PARSONS, C. (2002) "Showing Ideas as Causes. The Origins of the European Union" In *International Organization* 56 (1). pp. 47–84.

- PASIC, A. (1993). *The Role of Authority in International Relations Theory*. Paper presented at the Northeast International Studies Association meeting : Newark.
- PATTEN, C. (2005) *Not Quite the Diplomat*. Londres: Allen Lane.
- PENROSE, J. & MOLE, R. C. M. (2008) "Nation-States & National Identity". In Cox, K. et al (eds) *The SAGE handbook of political geography*. Londres: Sage.
- PERES, S. (2003) *Tempo para a Guerra, Tempo para a Paz*. Lisboa : Publicações D. Quixote.
- PETERS, J. (1999) "Europe and the Middle East Peace Process: Emerging from the Sidelines" In Stavridis et al. (eds) *The Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s*. Houndmills: Macmillan.
- PETERSON, J. & SJURSEN, H. (eds) (1998) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. Londres: Routledge.
- PETERSON, J. & POLLACK, M. (eds) (2003) *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*. Londres: Routledge.
- PHILIPPART, E. (2003) *The Euro-Mediterranean Partnership: unique features, first results and future challenges*. Working Paper n°10. Bruxelles: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- PHILIPPART, E. & WINAND, P. (eds) (2001) *Ever closer partnership: Policy-making in US-EU relations*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- PIENING, C. (1997) *Global Europe: The European Union in World Affairs*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- PIERSON, P. (1996) "The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis". In *Comparative Political Studies* 29 (2). pp. 123–163.
- PIJPERS, A., REGELSBERGER, E., WESSELS, W. & EDWARDS, G. (eds) (1988) *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht: M. Nijhoff.
- PINA, A. (2006) *Palestinian Elections*. CRS Report for Congress. Washington : The Library of Congress, Congressional Research Service.
- POLETTI, A. (2007) "Country report: Brazil" In Lucarelli, S. (ed.) *Research Report: the external image of the European Union*. GARNET Working Paper no. 17/7.

Disponível em [http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working\\_papers/1707/6%20Brazil.pdf](http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/1707/6%20Brazil.pdf)

POND, E. (1993) *Beyond the Wall. Germany's Road to Unification*. Washington : The Brookings Institution.

PORTO, M. L. & ANASTÁCIO, G. (coord.) (2012) *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*. Coimbra : Edições Almedina.

POSEN, B. (2006) “European Union Security & Defence Policy: Response to Unipolarity?”. In *Security Studies* 15(2). pp. 149-186

PRIMOR, A. (2004) “The European Union and the Middle East – Mutual Indispensability”. In *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*. East Jerusalem, Vol.11 (2).

PROZOROV, S. (2006), *Understanding Conflict Between Russia & the EU: The Limits of Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

PUCHALA, D. (1972) “Of Blind Men, Elephants & International Integration”. In *Journal of Common Market Studies* 10(3). pp. 267–84.

REES, W. (2005) “The External Face of Internal Security”. In Hill, C. & Smith, M. (eds) *International Relations & the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

REGELSBERGER, E. (2003) “The Impact of EU Enlargement on CFSP Procedures and Policies – Some Mixed Results”. In Neuhold, H. & Sucharipa, E. (eds) *The CFSP/ESDP After Enlargement: A Bigger EU = A Stronger EU?*, Vienna: Favorita Papers of the Diplomatic Academy, No. 2/2003.

REGELSBERGER, E. (2004) “The Impact of EU Enlargement on the CFSP: Growing Homogeneity of Views among the Twenty-Five”. *CFSP Forum* 1(3).

REGELSBERGER, E., DE SCHOUTHEETE, P. & WESSELS, W. (eds) (1997) *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

REICH, B. (2003) “The United States and Israel: The Nature of a Special Relationship”. In Lesch, D.W. (ed.) *The Middle East and the United States. A Historical and Political Reassessment*, Boulder, CO: Westview.

- REICH, B., & KIEVAL, G. (1993). *Israel, land of tradition and conflict*. 2ª Edição. Boulder : Westview.
- REICHER, S. & HOPKINS, N. (2001) *Self & Nation*. Londres: Sage.
- REUS-SMIT, C., & SNIDAL, D. (2008). *The Oxford handbook of international relations*. Oxford, Oxford University Press.
- REUS-SMITH, C. (1999). *The Moral Purpose Of The State. Culture, Social Identity, & Institutional Rationality in International Relations*. Princeton : Princeton University Press.
- RHODES, C. (1998). *The European Union in the world community*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers. (incluindo cap. Fraser Cameron, e Juppille e Carporaso)
- RHODES, R. (1996) “The New Governance: Governing without Government”. In *Political Studies*, vol. 44 (4). Pp. 652-67.
- RICE, C & ZELIKOW, P (1995). *Germany Unified, Europe Transformed*. Cambridge, Harvard University Press.
- RICHMAN, S. L. (1991) “‘Ancient History’: U.S. Conduct in the Middle East Since World War II and the Folly Of Intervention”. *CATO Policy Analysis* n.º 159, Agosto de 1991. Disponível em <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-159.html>.
- RIFKIN, J. (2004) *The European Dream*. Nova Iorque: Polity Press.
- RINGMAR, E. (1996) *Identity, Interest & Action: a Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RISSE, T. (2000) “‘Let's Argue!’ Communicative Action in World Politics’. In *International Organization* 54 (1). pp. 1–39.
- RISSE, T. (2004) “Social Constructivism & European Integration”. In Wiener, A. & Diez, T. (eds) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. pp. 159–76.
- RISSE, T. (2005) “Neofunctionalism, European Identity, & the Puzzles of European Integration”. In *Journal of European Public Policy* 12 (2). pp. 291–309.
- RITTBERGER, V. & MAYER, P. (1993) *Regime theory & international relations*. Oxford: Clarendon Press.

- ROBINSON, G. E. (2000) "Palestine after Arafat". In *The Washington Quarterly*, 23 (4). pp. 77-90.
- ROSAMOND, B. (2000) *Theories of European Integration*. Londres: Palgrave.
- ROSAMOND, B. (2005). "Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics". In *European Foreign Affairs Review*, 10 (4). pp. 463-478.
- ROSAMOND, B. (2007) "The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History & EU Studies". In Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. & Rosamond, B. (eds), *Handbook of European Union Politics*. Londres: Sage. pp. 7-30.
- ROSATI, J. A. (1995) "A Cognitive Approach to the study of Foreign Policy". In Neack, L., Hey, J. A. K. & Haney, P.J. *Foreign policy analysis: continuity & change in its second generation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- ROSECRANCE, R. (1998) "The European Union: A New Type of International Actor". In Zielonka, J. (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International.
- ROSENAU, J. N. (1990) *Turbulence in World Politics: A Theory of Change & Continuity*, Nova Iorque: Harvester Wheatsheaf.
- ROSENAU, J. N. (1992) "Foreign Policy as an Issue Area". In Rosenau, J. N. & Czempial E-O. (eds.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press. Pp. 3-6
- ROSS, A. G. (2006) "Coming in from the Cold: Constructivism & Emotions". In *European Journal of International Relations* 12 (2). pp. 197-222.
- ROSS, D. (2004) *The Missing peace. The Inside Story of the fight for Middle East peace*. Nova Iorque : Farrar, Straus and Giroux.
- ROY, S. (2003). " Hamas and the Transformation(s) of Political Islam in Palestine". In *Current History*, vol. 102 (660). pp. 13-20.
- RUDOLPH, E. (2001) "Historical manifestations of European identity & its failures". In Cerutti, F. & Rudolph, E. (eds) *A Soul for Europe: on the political & cultural identity of the Europeans*, Vol. 1, A Reader, Leuven: Peeters.
- RUGGIE, J. G. (1983a). *The antinomies of interdependence: National welfare & the international division of labor*. Nova Iorque: Columbia University Press.

- RUGGIE, J. G. (1983b) "International Regimes, Transactions, & Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." In *International Regimes*, Krasner. S. D. (ed.) Ithaca: Cornell University Press.
- RUGGIE, J. G. (1983c) "Continuity & Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis." In *World Politics* 35. pp. 261–285.
- RUGGIE, J. G. (1993). *Multilateralism Matters: The Theory And Praxis Of An Institutional Form*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- RUGGIE, J. G. (1998) "What makes the world hang together?: Neo-utilitarianism & the social constructivist challenge". In *International Organization* 52 (4), pp. 855-885
- RUMELILI, B. (2004) "Constructing identity in relating to difference: understanding the EU's mode of differentiation". In *Review of International Studies*, 30 (1). pp. 27–47.
- RUMELILI, B. (2007) "Transforming Conflict on EU Borders: The Case of Greek–Turkish Relations". In *Journal of Common Market Studies*, 45 (1). pp. 105–26.
- RUMMEL, R. (ed.) (1990) *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*. Boulder: Westview.
- RUSSETT, B. (1963) *Community & Contention*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- RYNHOLD, J., & WAXMAN, D. (2008). "Ideological Change and Israel's Disengagement from Gaza". In *Political Science Quarterly*. 123 (1). pp. 11-37.
- SACHAR, H. (1998) *Israel and Europe – An Appraisal in history*. Nova Iorque : Vintage Books.
- SACHAR, H. (2007). *A History of Israel: from the rise of Zionism to our time*. 3ª Edição. Nova Iorque : Alfred A. Knopf.
- SANDHOLTZ, W. & ZYSMAN, J. (1989) "Recasting the European Bargain". In *World Politics* 42(1). pp. 95–128.
- SANTOPINTO, F. (2007) "Why the EU Needs an Institutional Reform of its External Relations". GRIP Note d'Analyse, 19 Junho. Disponível em [www.grip.org](http://www.grip.org)
- SAROTTE, M. E. (1989). 1989. *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*. Princeton : Princeton University Press.

- SCHARPF, F. (1999) *Governing in Europe: Effective & Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SCHEIPERS, S. & SICURELLI, D. (2007) “Normative power Europe: a credible utopia?” In *Journal of Common Market Studies*, 45 (2). pp. 435–457.
- SCHIMMELFENNIG, F. (2001) “Liberal identity & postnationalist inclusion: the Eastern enlargement of the European Union”. In Cederman L.-E. (ed.) *Constructing Europe's Identity: the external dimension*. Boulder, CO: Lynne Rienner
- SCHIMMELFENNIG, F. (2004) *The EU, NATO and the integration of Europe: Rules and rhetoric*. Cambridge : Cambridge University Press.
- SCHIMMELFENNIG, F. & RITTBERGER, B. (2006) “Theories of European Integration: Assumptions & Hypotheses”. In Richardson, J. (ed.), *European Union: Power & Policy-Making*. 3ª edição. Abingdon: Routledge. pp 73–95.
- SCHIMMELFENNIG, F. & SEDELMEIER, U. (2002) “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, & the State of Research”. In *Journal of European Public Policy* 9(4). pp. 500–528.
- SCHIMMELFENNIG, F. & SEDELMEIER, U. (eds) (2005) *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*. Londres: Routledge.
- SCHIMMELFENNIG, F., ENGERT, S. & KNOBEL, H. (2006) *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality & Democratic Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- SCHMIDT, B. C. (2012) “On History & Historiography of International Relations”. In Carlsnaes, W., Risse, T. & Simmons, B. A. (Eds.) *Handbook of International Relations*. 2ª Edição. Londres : Sage. pp. 3-22
- SCHMIDT, V. (2002) *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHMIDT, V. (2006) *Democracy in Europe: the EU & national polities*. Oxford: Oxford University Press
- SCHMITTER, P. C. (1969) ‘Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration’, *International Organization* 23 (1). pp. 161–6.



- SCHMITTER, P. (1970) "A Revised Theory of Regional Integration". In *International Organization*, 24. pp. 836-868.
- SCHMITTER, P. (2005). "Ernst B. Haas & the legacy of neofunctionalism". In *Journal of European Public Policy*, 12, 2, 255-272.
- SCHOENBAUM, D. e POND, E. (1996), p. 178, *The German question and other German questions* (Houndmills: Macmillan Press).
- SCHNEIDER, C. J. (2009) *Conflict, Negotiation & European Union Enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHRAG, C. O. (1997). *The self after postmodernity*. New Haven, CT: Yale University Press.
- SCHROEDER, U. C. (2006) "Converging Problems – Compartmentalised Solutions: The Security-Development Interface in EU Crisis Management". *CFSP Forum* 4 (3). Disponível em [www.fornet.info](http://www.fornet.info) .
- SCULLY, R. (2005) *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour, & Socialization in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- SEARLE, J. (1995) *The Construction of Social Reality*. Nova Iorque: Free Press.
- SEDIVY, J. & ZABOROWSKI, M. (2004) "Old Europe, New Europe & Transatlantic Relations". In *European Security*, 13 (3). pp. 187–213.
- SEGEV, T. (2008) *1967: Israel, the war and the year that transformed the Middle East*. Londres: Abacus.
- SEN, A. (1985). "Goals, Commitment, & Identity." In *Journal of Law, Economics & Organization* 1. pp. 341-355.
- SHLAIM, A. (2000). *Israel and the Arab world*. Londres : Penguin Books.
- SHLAIM, A. & YANNOPOULOS, G. N. (eds) (1976) *The EEC & the Mediterranean Countries*. Cambridge: Cambridge University Press
- SHUMSKY, D. (2011). "Leon Pinsker and "Autoemancipation!": A Reevaluation". In *Jewish Social Studies*. 18 (1). pp. 33-62.
- SIMON, R. (2009) *Gramsci Political Thought: An introduction*. Londres: Electric Book Co.

- SIMMS, B. (2001) *Unfinest Hour: Britain & the Destruction of Yugoslavia*. Londres: Allen Lane.
- SJÖSTEDT, G. (1977). *The external role of the European Community*. Westmead, Eng: Saxon House.
- SJURSEN, H. (2001) “The common foreign and security policy”. In Andersen, S. & Eliassen, K. (eds), *Making Policy in Europe*, 2<sup>a</sup> edição. Londres: Sage.
- SJURSEN, H. (2002) “Why Expand? The Question of Legitimacy & Justification in the EU’s Enlargement Policy”. In *Journal of Common Market Studies* 40 (3). pp. 491–513.
- SJURSEN, H. (2004) “Towards a post-national foreign and security policy?”. ARENA Working Paper n.º 30. ARENA Working Paper Séries. Disponível em [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/04\\_12.xml](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/04_12.xml) .
- SJURSEN, H. (2006) “The EU as a 'normative' power: how can this be?” In *Journal of European Public Policy*, 13 (2). pp. 235-251
- SJURSEN, H. (ed.) (2007) *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. Londres: Routledge.
- SLAUGHTER, A.M. (2004) *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- SMITH, A. (1992) “National identity & the idea of European unity”. In *International Affairs*, 68 (1). pp. 55–76
- SMITH, A. D.( 1991) *National Identity*. Reno, NV: University of Nevada Press.
- SMITH, A.D. (1995) *Nations & Nationalism in a Global Era*. Oxford : Polity Press.
- SMITH, A.D. (1998) *Nationalism & Modernism*. Londres: Routledge.
- SMITH, C. (2005) “The Arab-Israeli conflict”. In FAWCETT, L. *International relations of the Middle East*. Oxford : Oxford University Press. pp.230-235.
- SMITH, H. (1995) *European Union Foreign Policy in Central America* (Londres: Macmillan).
- SMITH, H. (2002) *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, Londres: Pluto Press.

- SMITH, K. (1998) "The instruments of European foreign policy". In Zielonka, J. (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International.
- SMITH, K. (2003) *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press.
- SMITH, K. E. (2004a) "Still "civilian power EU?"". CIDEL Workshop, Oslo, Norway.
- SMITH, K. E. (2004b) *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, 2ª edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- SMITH, K. E. (2006) "The limits of proactive cosmopolitanism: the EU & Burma, Cuba & Zimbabwe". In Elgstrom, O. & Smith, M (eds) *The European Union's Roles in International Politics: concepts & analysis*. Londres: Routledge.
- SMITH, M.E. (1996) *The Europeanization of European Political Co-operation*. Berkely, CA: Center for German and European Studies.
- SMITH, M. E. (2000) "Conforming to Europe: The Domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation". In *Journal of European Public Policy*, 7 (4). pp. 613-631.
- SMITH, M. E. (2001a). "Diplomacy by decree: The legalization of EU foreign policy". In *Journal of Common Market Studies*, 39. pp. 79-104.
- SMITH, M. E. (2001b) "Regions and regionalism". In White, B., Little, R. & Smith, M. (eds), *Issues in World Politics*, 2ª edição. Londres: Palgrave.
- SMITH, M. E. (2004a) "Institutionalization, Policy Adaptation & European Foreign Policy Cooperation". In *European Journal of International Relations* 10 (1). pp. 95-136.
- Smith, M. E. (2004b) *Europe's Foreign & Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, S. (1987) "Paradigm Dominance in International Relations: The Development of International Relations as a Social Science". In *Millenium* 21 (3). pp. 489-506
- SODARO, M. (1991). *Moscow, Germany, And The West*. Ithaca : Cornell University Press.
- SÖDERBAUM, F., STÅLGREN, P. & VAN LANGENHOVE, L. (eds) (2005) "The EU as a Global Actor & the Role of Interregionalism". In *Journal of European Integration* 27 (3).
- SOETENDORP, B. (1999) *Foreign Policy in the European Union*. Londres: Longman.

- SOETENDORP, B. & HANF, K. (1998) *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. Londres: Longman.
- SOLINGEN, E. (2003) "The triple logic of the European-Mediterranean Partnership: Hindsight and Foresight". In *International Politics*, Vol. 40 (2). pp. 179-194.
- SPENCE, D. (ed.) (2007) *The European Union & Terrorism*. Londres: John Harper.
- SPIRO, K. (2010). *Crash course in Jewish history: from Abraham to modern Israel*. Southfield : Targum Press.
- STAVRIDIS, S. (2001) "Why the "Militarising" of the European Union is Strengthening the Concept of a "Civilian Power Europe"". Robert Schuman Centre Working Paper 2001/17. Florença: European University Institute. [www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/01\\_17.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/01_17.pdf)
- STAVRIDIS, S. & HILL, C. (eds) (1996) *Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reactions to the Falklands Conflict*. Oxford: Berg.
- STEIN, A. (1983) "Coordination & Collaboration: Regimes in an Anarchic World." In Krasner., S. (ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- STEINER, G. (2004) *A ideia de Europa*. Lisboa: Gradiva.
- STEPHANSON, A. (1995) *Manifest Destiny. American expansion & the Empire of Right*. Nova Iorque: Farrar, Straus & Giroux
- STETS, J. E., & BURKE, P. J. (2000) "Identity Theory & Social Identity Theory". In *Social Psychology Quarterly*, 63 (3,). pp. 224-237.
- STONE SWEET, A. & SANDHOLTZ, W. (1997) "European Integration & Supranational Governance". In *Journal of European Public Policy* 4 (3). pp. 297–317.
- STRÅTH, B. (ed.) (2000) *Europe & the Other & Europe as the Other*. Bruxelas: Peter Lang.
- STRYKER, S. (1987) "Identity Theory: Developments & Extensions." In Yardley, K., & In Honess, T. *Self and identity: Psychosocial perspectives*. Chichester: John Wiley & Sons.
- SUGANAMI, H. (1996) *On the Causes of War*. Oxford: Clarendon Press.
- SUGANAMI, H. (1997) "Narratives of War Origins & Endings: a Note on the End of the Cold War". In *Millennium*, 26 (3). pp. 631–649.

- SUGANAMI, H. (1999) "Agents, Structures, Narratives". In *European Journal of International Relations*, 5 (3). pp. 365–386.
- SZABO, S. (1992). *The Diplomacy Of German Unification*. Nova York : St. Martin's
- TAJFEL, H. (1978). *Differentiation between social groups: Studies in the social psychology of intergroup relations*. Londres: Published in cooperation with European Association of Experimental Social Psychology by Academic Press.
- TAJFEL, H. (1981). *Human groups & social categories: Studies in social psychology*. Cambridge : Cambridge University Press.
- TAJFEL, H. (ed.) (1982) *Social Identity & Intergroup Relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- TAJFEL, H., & TURNER, J. C. (1979). "The social identity theory of intergroup behaviour". In Worchel, S. & Austin, W. (Eds.) *Psychology of intergroup relations*. Chicago, IL: Nelson-Hall. pp. 33–48.
- TASSIN, E. (1992) "Europe: a political community". In Mouffe, C. (Ed.) *Dimensions of Radical Democracy*. Londres: Verso. pp. 169-192.
- TAYLOR, C. (1989) *The Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- TAYLOR, M., & SINGLETON S. (1993). "The Communal Resource: Transaction Costs & the Solution of Collective Action Problems." In *Politics & Society* 21. pp. 195-214.
- TAYLOR, P. (1991) "The European Community & the State." In *Review of International Studies* 17. pp. 109-125.
- Telò, M. (ed.) (2001) *European Union & New Regionalism: Regional Actors & Global Governance in a Post-hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate.
- TELÒ, M. (2005) *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*. Basingstoke: Palgrave.
- TETLOCK, P. (1998). "Social psychology & world politics". In Gilbert, D. T., Fiske, S. & Lindzey, G. (Eds.), *The handbook of social psychology*. 4<sup>a</sup> ed. Vol. 2. Boston, Mass: McGraw-Hill. pp. 868–912.

- THEILER, T. (2003) "Societal Security & Social Psychology". In *Review of International Studies*. vol. 29. pp. 249–268.
- THERBORN, G. (2001) "Europe's break with itself. The European economy & the history, modernity & world future of Europe". In Cerutti, F. & Rudolph, E. *A Soul for Europe. On the cultural & political identity of the Europeans*, Vol. II, An Essay Collection. Leuven: Peeters.
- TIILIKAINEN, T. (2001) "To Be or Not to Be: An Analysis of the Legal & Political Elements of Statehood in the EU's External Identity". In *European Foreign Affairs Review*, 6, pp. 223–41.
- TITSCHER, S., MEYER M., WODAK R. & VETTER E. (2000) *Methods of Text & Discourse Analysis*. Londres: Sage.
- TOCCI, N. (2005) "The Challenges of the European Neighbourhood Policy – Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?". In *The International Spectator*, vol. 40 no. 1.
- TOCCI, N. (2008) "Policies Towards Israel-Palestine 2000–07" In Tocci, N. (ed.), *Who Is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union & Its Global Partners* Bruxelles: Centre for European Policy Studies. pp. 52–57
- TOCCI, N., HAMILTON, D. S., & CEPS (2008). *Who is a normative foreign policy actor?: The European Union & its global partners*. Bruxelles: Centre for European Policy Studies.
- TOJE, A. (2005). "The 2003 European Union security strategy: A critical appraisal". In *European Foreign Affairs Review*, 10 (1). pp 111-133.
- TOJE, A. (2008) "The European Union as a Small Power, or Conceptualizing Europe's Strategic Actorness". In *Journal of European Integration*, 30 (2). pp. 199-215.
- TOJE, A. (2010) *The European Union as a Small Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- TONRA, B. (2000) "Mapping EU Foreign Policy Studies". In *Journal of European Public Policy* 7 (1). pp. 163-169.
- TONRA, B. (2001) *The Europeanisation of National Foreign Policy*. Aldershot: Ashgate.

- TONRA, B. (2003) "Constructing the Common Foreign & Security Policy: the Utility of a Cognitive Approach". In *Journal of Common Market Studies*, 41 (4). pp. 731–756
- TONRA, B., & CHRISTIANSEN, T. (2004). *Rethinking European Union foreign policy*. Manchester: Manchester University Press.
- TORFING, J. (1999) *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe, Zizek*. Oxford: Blackwell.
- TOVIAS, A. (2011) *Adjusting to External Norms and Standards of the "West": The Case of Israel*. Papers IeMed joint series with EuroMeSCo, n. 6. Barcelona : European Institute of the Mediterranean. Disponível em: [http://www.euromesco.net/index.php?option=com\\_content&view=category&id=61&Itemid=48&lang=en](http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&view=category&id=61&Itemid=48&lang=en)
- TRANHOLM-MIKKELSEN, J. (1991) "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the European Community". In *Millennium* 20 (1). pp. 1-22.
- TRANSATLANTIC TRENDS (2006) Key Findings 2006. A project of the German Marshall Fund of the United States & the Compagnia di San Paolo, with additional support from the Fundação Luso-Americana, Fundacion BBVA, & the Tipping Point Foundation. Disponível em [http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2006\\_TT\\_Key%20Findings%20FINAL.pdf](http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2006_TT_Key%20Findings%20FINAL.pdf)
- VACHUDOVA, M.A. (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- VASQUEZ, J. (1998) *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge : Cambridge University Press.
- VIOLA, D. (2000) *European Foreign Policy & the European Parliament in the 1990s: An Investigation into the Role & Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups*. Aldershot: Ashgate.
- VON DOSENRODE, S. & STUBKJAER, A. (2002) *The European Union and the Middle East*, Londres: Continuum.

- WÆVER, O. (1998a) "Insecurity, security, & asecurity in the West European non-war community". In Adler, E. & Barnett, M. (eds) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WÆVER, O. (1998b) "The Sociology of a not so International Discipline". In *American & European developments in International Relations, International Organization*, 52 (4). pp. 687-727
- WÆVER, O. (2002) "Identities, communities and foreign policy: discourse analysis as a foreign policy theory". In Hansen, L., & Wæver, O. (2002). *European integration and national identity: the challenge of the Nordic states*. Londres, Routledge. pp. 20-49.
- WÆVER, O. (2004) "Discursive approaches". In Wiener, A. & Diez, T. (eds) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. pp. 197–216.
- WAGNER, W.M. (2006). *The Democratic Control of Military Power Europe*. In *Journal of European Public Policy*, 13 (2). pp. 32-48.
- WALKER, R. B. J. (1990) "Sovereignty, Identity, Community." In Walker, R. B. J. & Mendlovitz, S. (ed.) *Contending Sovereignties*. Boulder: Lynne Rienner.
- WALKER, S. G. (1987) (ed.) *Role Theory & Foreign Policy Analysis*. Durham: Duke University Press.
- WALLACE, W. & WALLACE, H. (2004) *Policy-making in the European Union*, 5th edn, Oxford: Oxford University Press.
- WALTZ, K. (1979) *Theory of International Politics*, Londres: Addison-Wesley.
- WALZER, M. (1992) *What it Means to be an American*. Nova Iorque: Marsilio
- WARKOTSCH, A. (2006). "The European Union & democracy promotion in bad neighbourhoods: The case of Central Asia". In *European Foreign Affairs Review*, 11 (4). pp. 509-525.
- WEBER, K. SMITH, M.E. & BAUN, M. (eds) (2007) *Governing Europe's Neighbourhood: Partners or Periphery?* Manchester: Manchester University Press.
- WELDES, J. (1996) "Constructing National Interests". In *European Journal of International Relations*. 2 (3). pp. 275-318.
- WELDES, J. (1999) *Constructing National Interest: the United States & the Cuban missile crisis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.



- WENDT, A. (1987) "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory." In *International Organization* 41. pp. 335-370.
- WENDT, A. (1992) "Anarchy is what states make of it". In *International Organization*, 46 (2). pp. 391-426
- WENDT, A. (1994) "Collective Identity Formation & the International State". In *American Political Science Review* 88 (2). pp. 384-396.
- WENDT, A. (1995) "Constructing international politics". In *International Security*, 20 (1). pp. 71-81.
- WENDT, A. (1996). "Identity & Structural Change in International Politics". In Lapid, Y. & Kratochwil, F. (eds.) *The Return of Culture & Identity in IR Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner. pp. 47-64
- WENDT, A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander (2004) "The State as Person in International Theory". In *Review of International Studies* 30 (2). pp. 289-316.
- WENDT, A. & BARNETT M. (1993). "Dependent State Formation & Third World Militarization." In *Review of International Studies* 19. pp. 321-347.
- WERTSCH, J. V. (1997). "Narrative Tools of History & Identity". In *Culture & Psychology*, 3 (1). pp. 5-20.
- WERTSCH, J. V. (2002). *Voices of collective remembering*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.
- WESSELS, W. (1982) "European Political Cooperation: a new approach to foreign policy". In ALLEN, D., RUMMEL, R. & WESSELS, W. (eds) (1982) *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*. Londres: Butterworth Scientific
- WESSELS, W. (1998) "Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system". In *Journal of European Public Policy* 5. pp. 209-234.
- WHITE, B. (2001). *Understanding European foreign policy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

- WHITE, B. (2004) "Foreign Policy Analysis and the New Europe". In Carlsnaes , W. , Sjursten , H. & White , B . (eds) *Contemporary European Foreign Policy*. Londres : Sage. pp. 11-31
- WHITMAN, R. (1998) *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Londres: Macmillan.
- WHITMAN, R. (2005) "Muscles from Brussels: The Demise of Civilian Power Europe?" In Elgström, O. & Smith, M. (eds) *The European Union's Roles in International Politics: Concepts & Analysis*. Londres: Routledge.
- WIENER, A. (2006) "Soft Institutions". In Bogdandy, A. & Bast, J, (eds) *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing. pp. 419-449.
- WIENER, A. & DIEZ, T. (2009) *European Integration Theory*. 2<sup>a</sup> edição. Oxford : Oxford University Press.
- WIGHT, C. (2012) "Philosophy of Social Sciences & International Politics". In Carlsnaes, W., Risse T. & Simmons, B. (Eds.) *Handbook of International Relations*. 2<sup>a</sup> Edição. Sage : Londres, pp. 23-51
- WILLIAMS, M. C. (1998) "Identity & the politics of security". In *European Journal of International Relations* 4 (2) pp. 204-225.
- WILLIAMS, M. C. (2004) "Why Ideas Matter in International Relations: Hans Morgenthau, Classical Realism, & the Moral Construction of Power Politics". In *International Organization*. 58 (4). pp. 633-665.
- WILLIAMS, R. (1997) *Hegel's Ethics of Recognition*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- WODAK, R. (2000) *National & Transnational Identities: European & Other Identities Oriented in Interviews with EU Officials*. Conference Paper EUR/65
- WODAK, R. (2001) "What CDA is About – A Summary of its History, Important Concepts & its Developments". In Wodak, R. & Meyer, M. (eds) *Methods of Critical Discourse Analysis*. Londres: Sage.
- WODAK, R. (2007) "'Doing Europe': the discursive construction of European Identities», In Mole, R. C. M. *Discursive constructions of identity in European politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 70-94.

- WODAK, R., DE CILLIA, R., REISIGL, M. & LIEBHART, K. (1999) *The Discursive Construction of National Identity*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- WODAK, R. & MEYER, M. (eds) (2001) *Methods of Critical Discourse Analysis*. Londres: Sage.
- WODAK, R. & WEISS, G. (2004) "Visions, Ideologies & Utopias in the Discursive Construction of European Identities: Organizing, Representing & Legitimizing Europe". In PÜTZ, M., VAN AERTSELAER, J. & VAN DIJK, T.A. (eds) *Communicating Ideologies: Multidisciplinary Perspectives on Language, Discourse & Social Practice*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- WODAK, R. & WEISS, G. (2005) "Analyzing European Union Discourses. Theories & Applications". In Wodak, R. & Chilton, P. (eds) *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis*. Amsterdam: Benjamins.
- WONG, R. (2005) "The Europeanization of Foreign Policy". In Hill, C. & Smith, M. (eds) *International Relations & the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- WONG, R. (2006) *The Europeanisation of French Foreign Policy: France & the EU in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- WOUTERS, J., HOFFMEISTER, F. & RUYS, T. (eds) (2006) *The United Nations & the European Union. An Ever Closer Partnership*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- YOUNG, O. R. (1972) "The Actors in World Politics". In Rosenau, J.N., Davis V. & East M.A. (eds) *The Analysis of International Politics*. Nova Iorque: Free Press. pp. 125–144.
- YOUNGS, R. (2006) *Europe & the Middle East: In the Shadow of September 11*. Boulder: Lynne Rienner.
- YOUNGS, R. (2007) 'Fusing Security & Development: Just another Euro-platitude?', FRIDE Working Paper 43, Madrid.
- YOUNGS, R. (2010) *Europe's Decline and Fall*, Londres: Profile Books.
- YOUNGS, R. (2011a) *The EU and Democracy Promotion*, Londres: Frank Cass.
- YOUNGS, R. (2011b) *The European Union & the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean & Asian Policies*. Oxford: Oxford University Press.

- ZEHFUSS, M. (2002) *Constructivism in International Relations: the politics of reality*. Cambridge: Cambridge University Press;
- ZEHFUSS, M. (2006) "Constructivism & identity: a dangerous liaison". In Guzzini, S., & Leander, A. (2006). *Constructivism & international relations: Alexander Wendt & his critics*. Londres: Routledge. pp. 92-116
- ZIELONKA, J. (2002) *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*. Londres: Routledge.
- ZIELONKA, J. (2005) *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- ZIELONKA, J. (ed.) (1998a) *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International.
- ZIELONKA, Z. (1998b) *Explaining Euro-Paralysis*. Londres: Macmillan.
- ZÜRN, M. (2000) "Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU & Other International Institutions". In *European Journal of International Relations*, 6 (2). pp. 183–221